ด่วนที่สุด

ที่ (สปช) ๒๖๒๗/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน จำนวน ๑ ชุด
๒. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้ลงมติเห็นชอบในหลักการและสาระสำคัญรายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง เพื่อให้คณะกรรมาธิการได้นำไปพัฒนาข้อเสนอวิธีการและกระบวนการปฏิรูปพร้อมแผนการดำเนินการเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยการดำเนินการพัฒนาข้อเสนอดังกล่าวคณะกรรมาธิการได้มีการดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน (cross cutting issue) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้มีการแต่งตั้งตามคำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๘ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาวาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ในเสาหลักที่ ๒ เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

อำพล จินดาวัฒนะ

(นายอำพล จินดาวัฒนะ)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

สำนักกรรมาธิการ ๓
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
ร่วมกับ
คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง
เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๒๖๒๙/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน จำนวน ๑ ชุด
๒. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑๒) คณะกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางอุบล หลิมสกุล	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นางฑิฆัมพร กองสอน	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายฐิติ วุฑฒิโกวิทย์	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. นายปรีชา บุตรศรี	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๙. นางศิรินา ปวโรฬารวิทยา	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๑๐. นางภัทรียา สุมะโน	โฆษกกรรมาธิการ
๑๑. นายกาศพล แก้วประพาฬ	กรรมาธิการ
๑๒. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์	กรรมาธิการ
๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี	กรรมาธิการ
๑๔. นายกิตติภณ ทุ่งกลาง	กรรมาธิการ
๑๕. นางกูไซหม๊ะวันซาฟีหน๊ะ มนูญทวี	กรรมาธิการ
๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี	กรรมาธิการ
๑๗. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมาธิการ
๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวณิช	กรรมาธิการ
๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมาธิการ
๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมาธิการ
๒๑. นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมาธิการ

๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมาธิการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมาธิการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมาธิการ
๒๕. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาวาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ในเสาหลักที่ ๒ เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๑. เห็นชอบรายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

๒. เห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

เพื่อส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อำพล จินดาวัฒนะ

(นายอำพล จินดาวัฒนะ)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

สำนักกรรมาธิการ ๓
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

สำเนาถูกต้อง

(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๓

มณฑิชา ร่าง/ทาน
สำนักกรรมาธิการ ๓

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๒๖๒๙/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน จำนวน ๑ ชุด
๒. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีคำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน คำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๑๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน (เพิ่มเติม) และคำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๑๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน (เพิ่มเติม) เพื่อให้การจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	ประธานกรรมการ
๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	รองประธานกรรมการ
๓. นายปราโมทย์ ไม้กลัด	กรรมการ
๔. นายอำพล จินดาวัฒนะ	กรรมการ
๕. นายไกรฤทธิ์ บุณยเกียรติ	กรรมการ
๖. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมการ
๗. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	กรรมการ
๘. นางฑิฆัมพร กองสอน	กรรมการ
๙. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๑๐. นายกษิดิ์เดชธนทัต เสกขุนทด	กรรมการ
๑๑. นายปฏิภาณ จุมผา	กรรมการ
๑๒. นายเดโช ไชยทัพ	กรรมการ
๑๓. นายคณิต ธนูธรรมเจริญ	กรรมการ
๑๔. นายไพสิฐ พาณิชย์กุล	กรรมการ
๑๕. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	กรรมการ
๑๖. นายสุวัช สิงหพันธุ์	กรรมการ
๑๗. นายสยุมพร ลิ่มไทย	กรรมการ
๑๘. นางวณี ปิ่นประทีป	กรรมการ
๑๙. นางปรีดา คงแป้น	กรรมการและเลขานุการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาวาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ในเสาหลักที่ ๒ เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร

(นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร)
ประธานกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

สำนักกรรมาธิการ ๓
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

สำเนาถูกต้อง

(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๓

มณฑิชา ร่าง/ทาน
อำพรพันธุ์ /พิมพ์

สารบัญ

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

๑. หลักการและเหตุผล ๑

๒. ประเด็นการศึกษา ๔

๓. วิธีการพิจารณาศึกษา ๔

๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา ๖

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงานที่นำเสนอ สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ๘

รายงานหลักข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

รายงาน

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
ร่วมกับ คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
พิจารณาศึกษา เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ในรูปแบบโฉนดชุมชน

---

๑. หลักการและเหตุผล

ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับทำกินของราษฎร และการกำหนดแนวเขตชุมชนที่ชัดเจน เป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนานตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ สาเหตุมาจาก

๑. การตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนไม้ที่มีค่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานทำไม้เป็นหลัก และการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ ซึ่งได้กำหนดนิยาม “ป่า” ให้หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ต่อมาได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เขตหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินทหาร ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม และการที่มิได้กันเขตที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตป่าส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนในเขตป่าเขาตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง

๒. นโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นต้นมาได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกทำกินเพื่อขายพื้นที่ในการเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก

จากสถานการณ์ดังกล่าวเมื่อมีการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชนก็พบว่ามีประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้างบุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้ส่งให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบดังนี้

(๑) **การจับกุมดำเนินคดี** นอกจากคดีอาญาแล้วปัจจุบันยังถูกดำเนินคดีแพ่งหรือที่เรียกว่าคดีโลกร้อนด้วย ทั้งนี้ กรณีของคนยากจนเมื่อถูกดำเนินคดีจะมีผลกระทบต่อเนื่องตามมา ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การไม่มีเงินประกันตัวระหว่างสู้คดี ฯลฯ สถิติคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จากทุกพื้นที่ปฏิบัติงานของ กอ.รมน. ทั่วประเทศ พบว่ามีคดีตัดไม้ จำนวน ๑,๒๐๔ คดี มีคดีบุกรุกจำนวน ๑๗๘ คดี รวมผู้ต้องหาทั้งสองคดีจำนวน ๑,๐๑๓ คน มีพื้นที่ถูกยึดคืนจำนวน ๕๑,๐๒๗ ไร่

(๒) **ความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน** เนื่องจากไม่ทราบว่าจะถูกรัฐยึดที่ดินเมื่อใด ดังนั้น จึงมีโอกาสสูงที่เจ้าของที่ดินจะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คนภายนอกชุมชน เพื่อไปเสาะแสวงหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอื่นที่มีความมั่นคงมากกว่า

(๓) **การล่มสลายของชุมชน** อันเนื่องมาจากการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรจนกระทั่งทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตและส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการอพยพเข้าสู่เมือง เป็นต้น

(๔) **การบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติ** มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการที่ดินที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำการเกษตร ฯลฯ ดังนั้นในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการเฝ้าระวังและดูแลโอกาสที่พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐจะถูกบุกรุกย่อมมีมากขึ้น

ทั้งนี้ได้มีการดำเนินการเคลื่อนไหวทั้งภาคประชาชน ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปี โดยมีภาพรวม สรุปได้ดังนี้

๑. กระบวนการขับเคลื่อนภาคประชาชน

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อให้ชุมชนได้มีบทบาทในการจัดการที่ดินและมีที่ทำกินเป็นของตนเอง เริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ ปี ๒๕๒๙ เป็นการรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง ต่อมาในปี ๒๕๓๕ รัฐบาลได้ตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเมืองภายใต้การเคหะแห่งชาติ ต่อมาในปี ๒๕๓๕ มีการตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นการรวมตัวของสมัชชาเกษตรกรทั่วทุกภาค เครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางจนรวมตัวกันเป็นสมัชชาคนจน

ปี ๒๕๓๘ สมัชชาคนจนได้รวมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ปี ๒๕๕๓ เป็นมีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่ปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

ปี ๒๕๕๔ เครือข่ายภาคประชาชน ได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก. การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากที่ดินฯ

ข. แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน

ค. สนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

ปี ๒๕๕๕ มีมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ ๒ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ก. รับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

ข. ให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

หลังการมีมติสมัชชาปฏิรูปทั้ง ๒ ครั้ง ได้มีกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปที่ดิน โดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการด้านที่ดิน ได้รวมกันยกร่างกฎหมายด้านที่ดิน ๓ ฉบับคือ ๑. (ร่าง) พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ. .... , ๒. (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... , ๓. (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

เนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชนเรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. .... โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

ปี ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้จัดตั้งสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) เป็นองค์กรที่ปรับบทบาทมาจากสำนักงานปฏิรูป (สปร.) และตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนร่างกฎหมายที่ดิน การผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ โดยมี สปพส. เป็นกลไกเลขานุการคณะทำงาน ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วยเครือข่ายนักวิชาการ สภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภูมิภาคต่าง ๆ รวม ๑๓ องค์กร โดยมีคำขวัญในการเคลื่อนไหวว่า “Four Laws For The Poor” กฎหมายเพื่อคนจน ๔ ฉบับ โดยใช้สัญลักษณ์

๒. การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ

๒.๑ นโยบายรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๒ แห่ง คือ โฉนดชุมชนสหกรณ์คลองโยงจังหวัดนครปฐม และโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านป่าซาง จังหวัดลำพูน

๒.๒ นโยบายรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๑ แห่งคือ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อำเภอจุน จังหวัดพะเยา

๒.๓ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ที่มีศาสตราจารย์คณิต ณ นคร เป็นประธานคณะกรรมการฯ นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ โดยระบุ ร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๓ ฉบับ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๔ นโยบายรัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามีนโยบายกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกรแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ในลักษณะ**แปลงรวม**โดยเน้นให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ได้แก่ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน และกรมชลประทาน

๓. การดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชน

ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้

ข้อมูลของสำนักโฉนดชุมชน (๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) มีชุมชนยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชนทั้งสิ้น ๔๔๙ ชุมชน ในพื้นที่ ๔๗ จังหวัด เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑,๖๙๒,๗๓๙ ไร่ ๓ งาน ๕ ตารางวา มีจำนวนสมาชิกของชุมชนรวม ๕๘,๔๕๐ ครัวเรือน ๒๒๒,๑๙๖ คน ทั้งนี้ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ได้เห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว รวมจำนวน ๖๑ ชุมชน มีชุมชนที่ได้รับอนุญาตใช้ที่ดินแล้วเพียง ๔ ชุมชนเท่านั้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดให้มีโฉนดชุมชนล่าช้าทั้งที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลคือ ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินนโยบาย ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดความจริงจังในการแก้ปัญหา

๔. หน่วยงานและองค์กรภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการเพื่อการแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ของประชาชนผู้ยากไร้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีหน่วยงานราชการ ประมาณ ๑๕ หน่วยงาน และองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง ประมาณ ๑๕ องค์กร

๒. ประเด็นการศึกษา

(๑) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

(๒) ส่งเสริม พัฒนาและวางรากฐานการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการทรัพยากรโดยการมีส่วนร่วม

๓. วิธีการพิจารณาศึกษา

๓.๑ การทบทวนเอกสารทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

“โฉนดชุมชน” มาจากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาในสังคมไทยมากว่า ๕๐ ปี มีการศึกษาเรื่องระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม มีข้อเสนอว่า การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบ เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน กระบวนการในการบริหารจัดการ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเองให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ

แนวคิดเรื่อง**การจัดการทรัพยากรร่วม**ของ Elinor Ostrom แนวคิดที่ทำให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรสาธารณะ โดยต้องกฎ กติกา การใช้ทรัพยากร การบำรุงรักษาทรัพยากร ให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพของสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือปรับปรุงกติกา มีการติดตามประเมินผลการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ

๓.๒ เนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญมาตราที่เกี่ยวข้อง

ก. ว่าด้วยสิทธิพลเมือง มาตรา ๖๓

ข. ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๓ มาตรา ๙๒

ค. ว่าด้วยแนวทางการปฏิรูปและสร้างความปรองดอง มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๒๙๓ มาตรา ๒๙๕

๓.๓ รายงานข้อเสนอของคณะกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติรับหลักการ **รายงานข้อเสนอการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง** เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและจัดการตนเองได้ มีกรอบความคิดรวบยอดปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งประกอบด้วย ๔ เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ ๑ การจัดการชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยชุมชน ทำให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน มีความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

เสาหลักที่ ๒ การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน คือ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชนในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และอื่น ๆ

เสาหลักที่ ๓ สวัสดิการสังคม คือ ชุมชนมีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ดี ทั้งในด้านสวัสดิการชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

เสาหลักที่ ๔ สัมมาชีพชุมชน คือ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน

ทั้งนี้เรื่อง “**โฉนดชุมชน**” เป็นกลไกที่ถูกกำหนดไว้ในเสาหลักที่ ๒ เรื่องการจัดการทุนและทรัพยากร

๓.๔ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ สนับสนุนแนวคิดเรื่องการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนจัดการทุนทรัพยากรอย่างยั่งยืน ควรใช้ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม เชื่อมภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๓.๕ ผลการศึกษาและการประชุมของคณะกรรมาธิการฯ/คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมาธิการฯ ชุดต่าง ๆ มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. การจัดการทรัพยากรที่ดิน จำเป็นต้องก้าวข้ามหรือต้องหยุดการจัดการตามแนวคิดหรือกลไกในแบบเดิม มาสู่แนวคิดหลักการการสร้างกลไกใหม่ในการบริหารจัดการร่วมกัน สิทธิร่วม เพื่อลดการสูญเสียที่ดิน การบุกรุกป่า เกิดการทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้อง

๒. มีแนวคิดที่ชัดเจนเรื่องโฉนดชุมชน ที่เป็นการรับรองสิทธิชุมชนในรูปแบบใหม่ จะสามารถแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน

๓. (ร่าง) พ.ร.บ. โฉนดชุมชนจะสามารถรองรับสิทธิชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสามารถแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้ยากไร้ได้

๔. เจตนารมณ์ของประชาชนใน (ร่าง) พ.ร.บ. โฉนดชุมชน คือการมีสิทธิในที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัยและมีบทบาทในการบำรุงรักษาและฟื้นฟู

๕. การกำหนดแนวทางในการปฏิรูปด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินต้องสอดคล้องกับสิทธิชุมชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๖. เสนอให้พิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ไปพร้อมกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เนื่องจากกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีความเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการในพื้นที่ป่าและพื้นที่อนุรักษ์ จึงต้องเขียนให้สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๔. สรุปผลการพิจารณา

(๑) รัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๒) ปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรจากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง

(๓) ยกระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ โดยมีสาระสำคัญของ **(ร่าง) พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ดังนี้**

๑. โครงสร้างกฎหมายแบ่งเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ออกเป็น ๗ หมวดดังนี้

หมวด ๑ คณะกรรมการโฉนดชุมชน
หมวด ๒ สำนักงานโฉนดชุมชน
หมวด ๓ สิทธิในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ
หมวด ๔ การสนับสนุนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน
หมวด ๕ การเพิกถอนโฉนดชุมชน
หมวด ๖ พนักงานเจ้าหน้าที่
หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

๒. บทนิยามกำหนดบทนิยามศัพท์ต่างๆที่สำคัญเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย (ร่างมาตรา ๔) ดังนี้

- บทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” กำหนดให้สอดคล้องกับนิยามทั่วไป
- บทนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” กำหนดให้สอดคล้องกับความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นอกจากนี้เพื่อความชัดเจนยังให้รวมถึงที่ดินหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะด้วย
- บทนิยามคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” กำหนดให้สอดคล้องกับชื่อร่างพะราชบัญญัติโดยให้หมายความว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเช่นที่ดินป่าไม้แม่น้ำทะเลพันธุ์พืชต่าง ๆ
- บทนิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” กำหนดให้สอดคล้องสิทธิที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการครอบครองดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินรวมทั้งกำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย
- บทนิยามคำว่า “ชุมชน” เพื่อความชัดเจนกำหนดให้กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนและมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้
- บทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อความชัดเจนเนื่องจากหมวด๖ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อติดตามตรวจสอบ รวมทั้งปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

๓. ให้มีคณะกรรมการโฉนดชุมชน (หมวดที่๑)

มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับโฉนดชุมชน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือการเพิกถอนโฉนดชุมชนให้เป็นไปหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการ เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดจำนวน การสรรหา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมของคณะกรรมการ อำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ สิทธิในการได้รับค่าตอบแทน (ร่างมาตรา ๖ ถึง มาตรา ๑๔)

๔. ให้มีสำนักงานโฉนดชุมชน

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการดำเนิน การรับคำขอโฉนดชุมชนตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชน หรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฉนดชุมชน ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและชุมชนรวมทั้งองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชน ตลอดจนการรายงานคณะกรรมการเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของชุมชนและปัญหาที่พบ สนับสนุนงบประมาณในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของคณะกรรมการชุมชนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดจัดให้มีฐานข้อมูลชุมชนและที่ดินที่ชุมชนยื่นคำขอ และได้รับอนุญาตหรือถูกเพิกถอนโฉนดชุมชนรวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจัดทำในรูปของสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ การจัดทำทะเบียนชุมชน การติดตามประเมินผล หรือการวิจัยและพัฒนาจัดฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนให้แก่องค์กรชุมชนซึ่งได้รับการรับรองในการจัดการที่ดิน หรือชุมชนอื่นที่มีความประสงค์จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวกับนโยบายเป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชน เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน (ร่างมาตรา ๑๖)

๕. สิทธิในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ

ชุมชนที่ยื่นคำขอรับโฉนดชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนตามมาตรา ๑๗ มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชนโดยการเลือกของสมาชิกในชุมชนจำนวนอย่างน้อยเจ็ดคนเป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนที่ชัดเจน (ร่างมาตรา ๑๙)

๖. การสนับสนุนชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน

หลักเกณฑ์การยื่นคำขอสนับสนุนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของเอกชนให้นำความตามมาตรา ๑๘ (๔) มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๗. การเพิกถอนโฉนดชุมชน หากพบว่าชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนมีการกระทำขัดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือให้ชุมชนแห่งนั้นปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลา ๑๒๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน สำนักงานจะแจ้งเตือนครั้งที่สองภายในระยะไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๙๐ วัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา ๓๙)

๘. บทลงโทษ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ **(มาตรา ๔๕)** สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการชุมชน หากจำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับจัดสรรโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ **(มาตรา ๔๖)**

๙. บทเฉพาะกาลในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโฉนดชุมชน ให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ **(มาตรา ๔๗)**

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ **(มาตรา ๔๘)**

ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน

๑. สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ชุมชน จำนวนประชาชนไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ราย

๒. เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน

๓. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนสามารถพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ

๔. การปรับปรุงระบบการผลิตและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และระบบนิเวศ จะทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของชุมชน และในภาพรวมมีคุณภาพที่ดีขึ้น

๕. ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน มีสร้างกฎ ระเบียบและกติกาของชุมชน รวมทั้งกลไกการทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระปฏิรูปที่ ๒๘ เรื่อง ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

จึงเห็นสมควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑. เห็นชอบรายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

๒. เห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

เพื่อส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์)
เลขานุการคณะกรรมาธิการ

รายงานหลักข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป
เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ในรูปแบบโฉนดชุมชน

จัดทำโดย

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
ร่วมกับ
คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๑.๑ สถานการณ์และผลกระทบ	๑
๑.๒ กระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน	๖
๑.๓ หน่วยงานและองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง	๒๐
๒. ประเด็นการศึกษา	๒๑
๓. วิธีการพิจารณาศึกษา	๒๑
๓.๑ การทบทวนเอกสารทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๑
๓.๒ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้อง	๒๕
๓.๓ รายงานข้อเสนอของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ	๒๗
๓.๔ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)	๒๙
๓.๕ ผลการศึกษาและการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน	๓๐
๓.๖ การประชุมคณะกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ	๓๙
๔. สรุปผลการพิจารณา	๔๒
๔.๑ สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.	๔๕
๔.๒ ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน	๕๑
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา	๕๑
เอกสารอ้างอิง	๕๒
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓	
ภาคผนวก ข. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๕	
ภาคผนวก ค. ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓	
ภาคผนวก ง. ประมวลมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โฉนดชุมชน	
ภาคผนวก จ. บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... โดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)	

รายงานหลักข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป
เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ สถานการณ์และผลกระทบ

๑.๑.๑ สถานการณ์

ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องปัญหาที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนเป็นปัญหายืดเยื้อยาวนานของสังคมไทย อันมีสาเหตุมาจาก ๒ ประการสำคัญ คือ (๑) การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์และที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎร และ (๒) การบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐของประชาชนทั้งโดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลา ๓๐ ที่ผ่านมา เครือข่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้เรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว มาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่พบว่ากลไกและมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ทั้งนี้หากปล่อยให้ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนานไปมากกว่านี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกคุกคามรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตชุมชน

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์และความเป็นมาของข้อพิพาท พบว่าก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แม้รัฐจะได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่าขึ้น แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนไม้มีค่าที่สำคัญ เช่น ไม้สัก ไม้ยาง ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานทำไม้เป็นหลัก แต่ก็มิได้มุ่งหมายกำหนดที่ดินเหล่านั้นให้เป็นของรัฐโดยเด็ดขาด โดยชุมชนและประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้ทำประโยชน์นั้นได้เรื่อยมา

อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของกฎหมายจากเดิมประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ได้ขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายป่าไม้จากเดิมที่ควบคุมเฉพาะ **"ต้นไม้"** ให้ครอบคลุมไปถึง **"ที่ดิน"** ที่ต้นไม้นั้นขึ้นอยู่ด้วย อีกทั้งยังกำหนดนิยามของคำว่า ป่า หมายถึง "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตป่าเขาห่างไกล**ตกเป็นที่ดินของรัฐโดยผลบังคับของกฎหมายโดยสิ้นเชิง** และในระยะเวลาต่อมา ยังได้ถูกกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซ้อนทับลงไปด้วยโดยอ้างอิงแนวเขตป่าไม้ที่กำหนดไว้เดิม ทั้งนี้ นอกจากการสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้ว ขณะนั้นรัฐยังได้เร่งสงวนหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินเขตทหาร ฯลฯ ด้วย

ภายใต้นโยบายของรัฐดังกล่าวข้างต้น ทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากตกเป็นที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐขณะนั้น กลับมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อขยายเนื้อที่ในการเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะการผลิตพืชพาณิชย์เพื่อส่งออกตามความต้องการของตลาดโลก โดยเฉพาะในช่วงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา

ซึ่งกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม คือ กลไกสำคัญในการผลักดันให้ราษฎรเข้าไปบุกเบิกป่ามาตั้งแต่ต้น

ปัจจุบัน หน่วยงานรัฐได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐไปแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ การกำหนดเขตที่ดินของรัฐดังกล่าว แม้จะช่วยให้สามารถรักษาที่ดินของรัฐในทางกฎหมายเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกันได้สร้างปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับหน่วยรัฐสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม รวมทั้งมิได้กันที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตที่ดินสงวนหวงห้ามเหล่านั้น

ทั้งนี้ ข้อมูลจากรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดินแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชนสภาผู้แทนราษฎร ในปี ๒๕๕๓ พบว่า มีประชาชนอาศัย

และทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน ๔๕๐,๐๐๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๖.๔ ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าวนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน ๑๘๕,๙๑๖ ราย เนื้อที่ ๒,๒๔๓,๙๔๓ ไร่ ที่ราชพัสดุจำนวน ๑๖๑,๙๓๒ ราย เนื้อที่ ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันประมาณ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ (รายละเอียดตามตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ

ประเภทที่ดินของรัฐ	จำนวน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ		
			ชุมชน	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
๑. ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๒๒๑	๖๗,๗๓๙,๒๖๐.๓๒	๑,๖๕๐	๔๕๐,๐๐๐	๖,๔๐๐,๐๐๐
๒. อุทยานแห่งชาติ	๑๑๑	๓๔,๖๑๓,๕๕๔.๘๐	๑๑,๗๓๐	๑๘๕,๙๑๖	๒,๒๔๓,๙๔๓[๒]
๓. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	๕๗	๒๒,๒๖๗,๐๐๔.๕๐	ไม่มีข้อมูล		
๔. เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	๖๐	๓,๒๗๐,๖๔๘	ไม่มีข้อมูล		
๕. วนอุทยานแห่งชาติ	๑๑๒[๓]	๕๔๙,๖๕๓.๕๑[๔]	ไม่มีข้อมูล		
๖. ที่สงวนหวงห้าม (๒๔๘๗)	๓๓	๔,๙๒๓,๒๔๘	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
๗. ที่สาธารณะประโยชน์	๑๐๙,๘๕๓	๗,๓๕๗,๑๗๓	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	๑,๑๕๔,๘๖๗[๕]
๘. ที่ราชพัสดุ	ไม่มีข้อมูล	๑๒,๕๐๐,๐๐๐	ไม่มีข้อมูล	๑๖๑,๙๓๒	๒,๑๒๐,๑๙๖[๗]

<u>หมายเหตุ</u>: ไม่ได้รวมพื้นที่เตรียมประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ๔๐ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๑๑ ล้านไร่ จำแนกเป็น (๑) พื้นที่เตรียมประกาศอุทยานแห่งชาติจำนวนอย่างน้อย ๓๕ แห่ง เนื้อที่รวมประมาณ ๑๐ ล้านไร่ (๒) พื้นที่เตรียมประกาศวนอุทยานแห่งชาติ (๒) พื้นที่เตรียมประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำนวน ๓ แห่ง เนื้อที่ ๔๓๕,๐๕๗ ไร่ และ (๔) พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวน ๓ แห่ง เนื้อที่ ๒๓๑,๙๐๐ ไร่

เมื่อพิจารณาข้อมูลการพิสูจน์สิทธิ์เบื้องต้น เฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจำนวน ๑๗๘ แห่ง ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชล่าสุด เมื่อมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ พบว่า มีราษฎรที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิประมาณ ๑๕๙,๓๓๖ ราย เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑,๔๘๔,๒๕๐ ไร่ โดยในจำนวนนี้อยู่มาก่อนการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าทั้งสิ้น ๖๘,๑๗๒ ราย เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๙๗๘,๓๘๔ ไร่ หรือคิดเป็น ๖๕.๙๒ % ของพื้นที่ที่ขอพิสูจน์สิทธิ์

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้กับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ การจัดที่ดินภายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ การจัดที่ดินในรูปแบบสิทธิทำกิน (สทก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ รวมทั้งการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา

---

[๑]ข้อมูลผลการสำรวจการถือครองที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พฤศจิกายน ๒๕๕๒

[๒]เพิ่งอ้าง

[๓]อ้างอิงจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เว็ปไซต์http://chm-thai.onep.go.th/chm/PA/Detail/Forest_Park.html

[๔]อ้างอิงจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เว็ปไซต์ http://www.dnp.go.th/parkreserve/Np/Html/Arrange_Np/Forest_Park.html

[๕]ข้อมูลจากส่วนยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

[๖]ข้อมูลการสำรวจทางกายภาพ ที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๘

[๗]เพิ่งอ้าง

การบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)[๔] เพื่อแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณและกฎหมาย รวมทั้งมาตรการอพยพโยกย้ายชุมชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่มีพื้นที่รองรับและส่งผลกระทบในเชิงสังคมตามมา ตลอดจนการคัดค้านของประชาชน ในขณะที่มาตรการการปราบปรามและจับกุม นอกจากขยายความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนแล้ว รัฐยังต้องใช้บุคลากรและงบประมาณแผ่นดินจำนวนสูงมากในการดำเนินการดังกล่าว

๑.๑.๒ ผลกระทบ

จากสถานการณ์และสภาพปัญหาดังที่กล่าวมาในข้างต้น นอกจากจะส่งผลเสียต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในระยะยาวแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในหลายด้าน ดังนี้

(๑) **การถูกจับกุมดำเนินคดี** นอกจากคดีอาญาแล้วปัจจุบันยังถูกดำเนินคดีแพ่งหรือที่เรียกว่าคดีโลกร้อนด้วย ทั้งนี้ กรณีของคนยากจนเมื่อถูกดำเนินคดีจะมีผลกระทบต่อเนื่องตามมา ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การไม่มีเงินประกันตัวระหว่างสู้คดีฯลฯ อันเป็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมรูปแบบหนึ่ง

ในกรณีของประชาชนที่ถูกจับกุมดำเนินคดีนั้น ยังมีข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูลย้อนหลัง ในรายงานฉบับนี้ ขอนำเสนอข้อมูล ใน ๒ ส่วน คือ ในส่วนของข้อมูลของราชการ และส่วนของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

ก. ข้อมูลของทางราชการ จำนวนคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จากทุกพื้นที่ปฏิบัติงานของ กอ.รมน. ทั่วประเทศ พบว่ามีคดีตัดไม้ จำนวน ๑,๒๐๔ คดี มีคดีบุกรุก จำนวน ๑๗๘ คดี รวมผู้ต้องหาทั้งสองคดีจำนวน ๑,๐๑๓ คน มีพื้นที่ถูกยึดคืนจำนวน ๕๑,๐๒๗ ไร่ รายละเอียดตามตาราง

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เดือน / ปี	จำนวนคดีตัดไม้(คดี)	จำนวนคดีบุกรุก (คดี)	จำนวนผู้ต้องหา (คน)	จำนวนพื้นที่ยึดคืน(ไร่)	หมายเหตุ
เมษายน ๒๕๕๗	**๘๖**	**๙**	**๑๐๒**	**๑,๙๑๔**	**จำนวนผู้ต้องหาเป็นตัวเลขรวมทั้งในคดีตัดไม้และคดีบุกรุก**
พฤษภาคม ๒๕๕๗	๑๔๓	๖	๑๙๙	๑,๑๕๔	
มิถุนายน ๒๕๕๗	**๒๐๗**	**ไม่มีข้อมูล**	**๑๖๐**	**๑๖,๕๒๓**	
กรกฎาคม ๒๕๕๗	๑๗๘	ไม่มีข้อมูล	๑๔๕	๖,๒๓๙	
สิงหาคม ๒๕๕๗	**ไม่มีข้อมูล**	**ไม่มีข้อมูล**	**๑๐๒**	**๔,๑๔๔**	
กันยายน ๒๕๕๗	๑๑๖	ไม่มีข้อมูล	๙๔	๗,๕๙๙	
ตุลาคม ๒๕๕๗	**๗๘**	**๓๘**	**๕๙**	**๓,๔๑๓**	
พฤศจิกายน ๒๕๕๗	๑๒๖	๒๓	๙๕	๒,๒๐๑	
ธันวาคม ๒๕๕๗	**๘๕**	**๓๒**	**๓๖**	**๑,๕๕๔**	
มกราคม ๒๕๕๘	๑๐๓	๓๓	๗๔	๔,๖๑๐	
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘	**๘๒**	**๓๗**	**๖๗**	**๓,๖๗๖**	
รวม	**๑,๒๐๔**	**๑๗๘**	**๑,๐๑๓**	**๕๑,๐๒๗**	

ที่มา : กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร , เข้าถึงได้จาก http://www.isoco๔.go.th

---

[๔]ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข. ข้อมูลของภาคประชาชน จากการลงสำรวจพื้นที่ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน พบว่าคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืน มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด ๑๗๓ พื้นที่ ได้แก่

- ภาคเหนือ ๙ จังหวัด ได้แก่ รวม ๑๕๖ พื้นที่ดังนี้

๑.)	จังหวัดเชียงใหม่	๒๙	พื้นที่	๑๓	อำเภอ
๒.)	จังหวัดลำพูน	๒	พื้นที่	๒	อำเภอ
๓.)	จังหวัดลำปาง	๔๙	พื้นที่	๑๑	อำเภอ
๔.)	จังหวัดแพร่	๗	พื้นที่	๕	อำเภอ
๕.)	จังหวัดน่าน	๒๑	พื้นที่	๗	อำเภอ
๖.)	จังหวัดพะเยา	๒๑	พื้นที่	๖	อำเภอ
๗.)	จังหวัดเชียงราย	๘	พื้นที่	๖	อำเภอ
๘.)	จังหวัดแม่ฮ่องสอน	๑๘	พื้นที่	๔	อำเภอ
๙.)	จังหวัดตาก	๑๘	พื้นที่	๖	อำเภอ

- ภาคอีสาน ๑๕ จังหวัด รวม ๗๗ พื้นที่ได้แก่

๑.) จังหวัดอุบลราชธานี	๒.) จังหวัดมุกดาหาร	๓.) จังหวัดสกลนคร
๔.) จังหวัดบึงกาฬ	๕.) จังหวัดศรีสะเกษ	๖.) จังหวัดอุดรธานี
๗.) จังหวัดบุรีรมย์	๘.) จังหวัดขอนแก่น	๙.) จังหวัดมหาสารคาม
๑๐.) จังหวัดกาฬสินธุ์	๑๑.) จังหวัดหนองคาย	๑๒.) จังหวัดนครพนม
๑๓.) จังหวัดหนองบัวลำภู	๑๔.) จังหวัดเลย	๑๕.) จังหวัดชัยภูมิ

- ภาคใต้ ๑๑ จังหวัด รวม ๑๗ พื้นที่ ได้แก่

๑.) จังหวัดภูเก็ต	๒.) จังหวัดสตูล	๓.) จังหวัดสงขลา
๔.) จังหวัดกระบี่	๕.) จังหวัดตรัง	๖.) จังหวัดสุราษฎร์ธานี
๗.) จังหวัดนครศรีธรรมราช	๘.) จังหวัดพัทลุง	๙.) จังหวัดยะลา
๑๐.) จังหวัดปัตตานี	๑๑.) จังหวัดนราธิวาส	

(๒) **ความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน** เนื่องจากไม่ทราบว่าจะถูกรัฐยึดที่ดินเมื่อใด ดังนั้นจึงมีโอกาสสูงที่เจ้าของที่ดินจะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คนภายนอกชุมชน เพื่อไปเสาะแสวงหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอื่นที่มีความมั่นคงมากกว่า

(๓) **การล่มสลายของชุมชน** อันเนื่องมาจากการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรจนกระทั่งทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตและส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการอพยพเข้าสู่เมือง เป็นต้น

(๔) **การบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติ** มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการที่ดินที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำการเกษตร ฯลฯ ดังนั้น ในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการเฝ้าระวังและดูแลโอกาสที่พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐจะถูกบุกรุกย่อมมีมากขึ้น

สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดปริมาณลงจำนวนมาก ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ ๓๒๑ล้านไร่ นโยบายการป่าไม้แห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของประเทศ หรือประมาณ ๑๒๘.๓ ล้านไร่ เพื่อการอนุรักษ์ ดิน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลสถิติพื้นที่ป่าไม้ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจำนวนร้อยละ ๕๓.๓ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๑๗๑ ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๕ มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ ๓๐.๕๒ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๙๘ ล้านไร่ ในปี พ.ศ.๒๕๔๑ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ ๒๕.๓ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๘๑ ล้านไร่ และในปี พ.ศ.๒๕๕๑ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ ๓๓.๔ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๑๐๗ ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้คงเหลือ ๑๐๒.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๗ ของประเทศ

ปัจจุบัน กรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักงานป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อควบคุมดูแลและปฏิบัติภารกิจของกรมป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทุกแห่ง แต่ยังไม่มีการสนับสนุนบุคลากรและงบประมาณใด ๆ รวมทั้งยังไม่มอบอำนาจในการควบคุมกำกับหน่วยงานป่าไม้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและยังไม่บูรณาการในระดับพื้นที่ อีกทั้งอำเภอ และจังหวัดไม่มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่จะรับนโยบายการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ทำให้ฝ่ายปกครองซึ่งมีศักยภาพสูงในการป้องกันปราบปรามและควบคุม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สามารถปฏิบัติงานป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนฯเป็นจำนวนมากกว่าป่าไม้ที่อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งมีบุคลากรและงบประมาณในการป้องกันดูแลรักษาป่ามากกว่า โดยการบุกรุกป่าไม้มีหลายลักษณะได้แก่ การลักลอบตัดไม้และแปรรูปไม้เพื่อขายหรือส่งออกต่างประเทศโดยเฉพาะไม้พะยูง, ไม้ชิงชันและไม้สัก ซึ่งขณะนี้สถานการณ์อยู่ในขั้นวิกฤติ, การบุกรุกป่าไม้เพื่อใช้พื้นที่ทำการเกษตรเช่น ยางพารา, ปาล์มน้ำมันและมันสาปะหลัง เป็นต้น และการบุกรุกเพื่อสร้างรีสอร์ทหรือบ้านพักตากอากาศ รวมทั้งการลักลอบล่าและค้าสัตว์ป่า การบุกรุกพื้นที่ตัดไม้ทำลายป่าที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง

ซึ่ง กอ.รมน. กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้ร่วมกันประเมินลำดับความรุนแรงของสถานการณ์ โดยเรียงลำดับความรุนแรงจากมากไปน้อยในพื้นที่ภาคต่าง ๆ ดังนี้ ภาคเหนือ, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้และภาคกลาง ปรากฏว่ามีพื้นที่วิกฤตรุนแรง ๑๒ จังหวัดและพื้นที่วิกฤต ๓๓ จังหวัด รวมพื้นที่วิกฤติ ๔๕ จังหวัด ดังนี้

- **พื้นที่วิกฤตรุนแรง** (๑๒ จังหวัด) ได้แก่จังหวัด: เพชรบูรณ์, พิษณุโลก, สุโขทัย, น่าน, ลำปาง, อุบลราชธานีนครราชสีมา, เลย, กระบี่, เชียงใหม่, ตาก, และแม่ฮ่องสอน
- **พื้นที่วิกฤต** (๓๓ จังหวัด) ได้แก่จังหวัด: กาญจนบุรี, กำแพงเพชร, จันทบุรี, ฉะเชิงเทรา, ชัยภูมิ, ชุมพร, เชียงราย, ตรัง, ตราด, บุรีรัมย์, ประจวบคีรีขันธ์, พะเยา, พังงา, พัทลุง, แพร่, ภูเก็ต,ระนอง, ศรีสะเกษ, สกลนคร, สงขลา, สตูล, สุราษฎร์ธานี, สุรินทร์, อุทัยธานี, สระแก้ว, มุกดาหาร, นครพนม, บึงกาฬหนองบัวลำภู, สระบุรี, หนองคาย, อำนาจ เจริญ และอุตรดิตถ์
- **พื้นที่อื่น ๆ** (๓๑ จังหวัด) ได้แก่จังหวัด: กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, ชลบุรี, ชัยนาท, นครนายก, นครปฐม, นครศรีธรรมราช, นครสวรรค์, นนทบุรี, นราธิวาส, ปทุมธานี, ปราจีนบุรี, ปัตตานี, พระนครศรีอยุธยา, พิจิตร, เพชรบุรี, มหาสารคาม, ยโสธร, ยะลา, ร้อยเอ็ด, ระยอง, ราชบุรี, ลพบุรี, ลำพูน, สมุทรปราการ, สมุทรสาคร,สมุทรสงคราม, สิงห์บุรี, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, และอุดรธานี

(๕) **การให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์** โดยพบว่าในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชน ส่วนใหญ่มักจะไม่สามารถสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการ เฝ้าระวังและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ในกรณีที่ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชนส่วนใหญ่มักจะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการร่วมกันดูแลรักษาป่าไม้ รวมทั้งเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายป่าไม้และการล่าสัตว์ป่า

ในกรณีที่ประชาชนยังคงอยู่อาศัยในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ ทางราชการได้มีการดำเนินการตรวจสอบสิทธิเพื่อคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการร่วมมือกันในการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

จากการดำเนินงานการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผลการพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่า มีประชากรจำนวน ๑๕๔,๗๐๗ ราย ในพื้นที่ ๒๑๗,๒๖๖ แปลง จำนวน ๑๔๘๔,๒๕๙ ไร่

- มีประชาชนที่อยู่ก่อนประกาศป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก จำนวน ๖๘,๑๗๒ ราย ๙๑,๒๘๑ แปลง ๕๐๕,๘๗๖ ไร่
- มีประชาชนที่อยู่หลังประกาศเขตป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ๙๑,๑๖๔ ราย พื้นที่ ๑๓๑,๗๘๕ แปลง จำนวน ๙๗๘,๓๙๕ ไร่

(ข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๘ สรุปผลการดำเนินงานการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่อนุรักษ์ (กิจกรรมการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์))

ผลกระทบดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่ธรรมของสังคม และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อประโยชน์ ความผาสุกของประชาชนและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๒ กระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

๑.๒.๑ กระบวนการขับเคลื่อนของภาคประชาชน

จากสภาพปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ในระยะ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการขับเคลื่อนในส่วนของภาคประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง เช่น เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เครือข่ายขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (PEMOVE) โดยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยใช้หลักการสิทธิชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้ให้เป็นรูปธรรม โดยการจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งมีหลักการสำคัญกล่าวคือ

ก. รัฐต้องยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข. การจัดการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบ “สิทธิร่วม (Collective Rights) กล่าวคือ เป็นการจัดการร่วมกันของสมาชิกในชุมชนมิได้เป็นการให้สิทธิในการจัดการในรูปแบบปัจเจก

ค. มีกระบวนการในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนควบคู่ไปด้วย

ก่อนจะมาเป็นแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนนั้น เครือข่ายภาคประชาชน ได้มีการเคลื่อนไหวการทำงานทางความคิด ทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการที่ดิน การจัดการร่วมต่อเนื่องกันมาตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา โดยมีกิจกรรมขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๒๙ – ๒๕๕๘ ดังนี้

๑.) การรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมืองทั่วประเทศ ก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๙ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเสนอให้รัฐบาลแก้ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองและต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ

๒.) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ๑ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการผลักดันเรื่องการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ ได้เกิดการรวมตัวของเกษตรกรเป็นสมัชชาเกษตรกร รายย่อยภาคอีสาน โดยที่ในภาคอื่น ๆ เกษตรกรก็รวมตัวเป็นเครือข่ายในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ ภาคเหนือ เกิดเครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ภาคใต้ เกิดสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ รวม ๑๓ จังหวัด เครือข่ายเหล่านี้ ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ๑ จนมาถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาและรวมตัวกัน เป็น “สมัชชาคนจน” ในที่สุด

๓.) ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ “สมัชชาคนจน” ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายของชาวบ้านคนยากคนจนจากชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางสงครามการแย่งชิง ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ระหว่างรัฐและภาคธุรกิจกับชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นทั้งในชนบทและในเมือง นโยบาย และโครงการพัฒนาของรัฐ กฎหมาย ฯลฯ ได้รุกรานวิถีชีวิตปกติ ละเมิดสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ทำลายวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย ได้รวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวม ๑,๔๙๓ ครั้ง ภายในระยะเวลาเพียง ๑ ปี โดยเฉพาะกรณีเขื่อนปากมูลได้ต่อสู้มานาน ๒๕ ปี ๑๗ รัฐบาล

๔.) มีการก่อตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาชนบท ภายใต้ธนาคารออมสิน มีเงินกองทุนที่เกิดขึ้นจากการรวมทุนและงานของสองหน่วยงานจำนวนประมาณ ๒,๘๐๐ ล้านบาท โดยมีอาจารย์ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นประธานคณะกรรมการบริหารฯ ในตอนต้น ซึ่งได้วางรากฐานและแนวทางการพัฒนา ขยายการทำงานชุมชนไปทั่วประเทศ และภารกิจหนึ่งของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คือการ สนับสนุนการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย/ที่ทำกินของประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยได้รับงบประมาณโครงการบ้านมั่นคง จากทุกรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง

๕.) มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. : P- move) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายสลัม ๔ ภาค เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด เครือข่ายเกษตรพันธะสัญญา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล ฯลฯ โดยเสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย /การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยชุมชน ตลอดจนยุติการไล่รื้อ จับกุมคุมขัง ประชาชนคนยากจนที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินซึ่งทางราชการประกาศเป็นเขตต่าง ๆ ทับที่ทำกิน/ที่อยู่อาศัยของประชาชน ที่อยู่มาดั้งเดิม รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน รวมทั้งเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน

๖.) เครือข่ายภาคประชาชน ได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูปในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ซึ่งมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานฯ และมีมติจากที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ดังนี้

สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่หนึ่ง มติ ๑ (๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔) เรื่อง **การปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน** โดยมีสาระดังนี้

ก. การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากที่ดินฯ

ข. แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน

ค. สนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่สอง มติ ๕ (๑ เมษายน ๒๕๕๕) เรื่อง **การปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายที่ดิน** : การบริหารจัดการที่ดิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

เร่งรัดการดำเนินงานตามมติครั้งที่ ๑ โดยเฉพาะเรื่อง

ก. รับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

ข. ให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

หลังจากนั้นได้มีกระบวนการของการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปในประเด็นที่ดินโดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ คือ

(ร่าง) พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

(ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

(ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

เนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชนเรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. .... โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

๗.) เมื่อสิ้นสุดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในฐานะองค์กรที่ดูแลสำนักงานปฏิรูป (สปร.) เพื่อให้การดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปเป็นรูปธรรม ต่อมาในปี ๒๕๕๖ ได้ปรับสำนักงานปฏิรูปเปลี่ยนเป็น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จำนวน ๔ ฉบับ มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนและสนับสนุนการผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ๔ ฉบับ คือ

(ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. .... (เดิมคือโฉนดชุมชน) (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

(ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

(ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ....

คณะทำงานฯ ประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เครือข่ายภาคประชาสังคม ๔ ภาค สภาเกษตรกรแห่งชาติ มูลนิธิชุมชนไท สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ องค์กร Oxfam ประเทศไทย แผนงานอุปถัมภ์เชิงรุกเพื่อศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมสร้างสรรค์ (สสส.) โครงการเสริมสร้างภาวะการนำเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสุขภาพ (นธส.) สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย สภาองค์กรชุมชน รวม ๑๓ องค์กร

คณะทำงานฯ ได้ร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการ และขับเคลื่อนด้านสังคม โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

ก. กิจกรรมเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พ.ร.บ.ทั้ง ๔ ฉบับ ในระดับภาค รวม ๔ ภาค

- **ภาคเหนือ** วันที่ ๒๒ – ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมโรงแรมศิรินาถ การ์เด้น จ.เชียงใหม่ ผู้เข้าร่วมจำนวน ๒๐๐ คน
- **ภาคกลาง** ภาคกลาง ปริมณฑล ตะวันตกและตะวันออก วันพุธที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ห้องประชุมไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ชั้น ๑ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวนผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน
- **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** วันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสาร จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๘๐ คน
- **ภาคใต้** วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุม ๑ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี อำเภอเมืองจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๕๐ คน

- **เวทีสรุปเนื้อหา**กฎหมายจากการรับฟังความคิดเห็น ๔ ภาค วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๘๐ คน

โดยสรุปผู้เข้าร่วมประชุมรวม ๕ เวที รวม ๘๑๐ คน ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากที่ดิน เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน เครือข่ายสภาเกษตรกรแห่งชาติในภูมิภาคต่าง ๆ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาทนายความ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็น สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑. เห็นด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

๑.๑ สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติจึงควรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยให้เชื่อมโยงกับคำว่า “โฉนด” ซึ่งมีความเป็นมาดั้งเดิมในการแสดงถึงสิทธิในที่ดิน

๑.๒ นิยามคำว่า “ชุมชน” ควรเพิ่มเติมเรื่องการใช้ประโยชน์และระบบการใช้ประโยชน์ที่สมดุลและยั่งยืนไว้ในคำนิยามดังกล่าว

๑.๓ การรับโฉนดเป็นหลักประกันและการเพิกถอนสิทธินั้น การให้ธนาคารที่ดินรับโฉนดชุมชนเป็นหลักประกันสินเชื่อเป็นการนำระบบทุนนิยมเข้ามาใช้ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม และการกำหนดให้เพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและจัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกรายอื่น และให้สมาชิกผู้ได้รับสิทธิแทนที่นั้นเป็นผู้รับภาระหนี้คงค้าง เป็นการเปิดช่องให้มีการเปลี่ยนมือการครอบครองทางพฤตินัยในที่ดินซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนมือในที่ดิน

๑.๔ การดำเนินการในพื้นที่ป่าต้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างชุมชนและป่า ต้องให้คณะกรรมการชุมชนกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์กับพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่กับชุมชนต้องกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

๑.๕ นิยามคำว่า “ผู้ยากจน” ตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ควรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙

๑.๖ กองทุนที่มีอยู่เดิมทำหน้าที่ผิดวัตถุประสงค์ หากจะก่อตั้งธนาคารที่ดินควรจะศึกษาจากปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตว่าธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นได้หรือไม่และสามารถบังคับให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ได้หรือไม่

๑.๗ ควรมีกฎหมายรองรับให้สามารถเข้าถึงการถือครองที่ดิน เนื่องจากกลไกของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินและมีการแสวงหาประโยชน์

๑.๘ นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า เป็นที่ดินประเภทใด กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินที่เหมาะกับการเกษตรแต่ทิ้งรกร้างว่างเปล่า

๑.๙ การมอบสิทธิให้แก่ชุมชนที่ตั้งกลุ่มขึ้นในการจัดการที่ดินของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... สร้างผลกระทบให้กับพื้นที่อนุรักษ์และอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างชุมชนที่ใช้ที่ดินกับเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรับผิดชอบ

๑.๑๐ การกำหนดเงื่อนไขเวลาการครอบครอง โดยให้คณะกรรมการสามารถประกาศกำหนดเป็นรายกรณีเนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหา เพราะหากประชาชนครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังจากที่เงื่อนไขกำหนดก็มีสิทธิได้รับโฉนดชุมชนซึ่งอาจเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินตามมา

๒. ควรกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสิทธิชุมชนฯ

๒.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. ๒๕๑๘ รับรองการดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนได้อยู่แล้วจึงควรแก้ไขกฎหมายเดินที่มีอยู่ให้ดีขึ้น

๒.๒ กลไกธนาคารที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์และธนาคารอาคารสงคราะหีไม่แตกต่างกันมาก ดังนั้น จำเป็นต้องสร้างระบบกลไกและการแข่งขันให้เหมาะสม นอกจากนี้ การเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยอาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๓ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ ขึ้นไปจะเป็นจุดอ่อนในการจัดเก็บภาษีเพราะแต่ละภูมิภาคขนาดการถือครองที่ดินในการใช้ประโยชน์แตกต่างกัน ควรมีการศึกษาให้ชัดเจนว่าแต่ละภาคกำหนดขนาดการถือครองที่ดินจำนวนเท่าไรจึงจะมีความเหมาะสมในการเสียภาษี การคำนวณภาษีควรคำนวณขนาดการถือครองที่ดินควบคู่กับมูลค่าของที่ดินแต่ละพื้นที่ รวมทั้ง การเก็บภาษีที่ดินอัตรก้าวหน้าควรเก็บเฉพาะที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการถือครองที่ดินมากกว่า

๒.๔ ปัจจุบันข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีอยู่ไม่ตรงตามความเป็นจริงหากร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับต้องมีการจัดำระบบข้อมูลใหม่ทั้งหมดและต้องออกแบบฐานข้อมูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลการถือครองที่ดินในการดำเนินการต่อไปได้

ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่าง ๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้นำมาปรับปรุง (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ เพื่อดำเนินการต่อไป

ข. การทำความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นต่อเนื้อหา (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ กับภาคส่วนต่าง ๆ

- นำเสนอเนื้อหาสาระของ (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ในเวทีการประชุมสามัญประจำปีของสภาองค์กรชุมชน เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ มีผู้เข้าร่วมประมาณ ๑,๐๐๐ คน
- ประชุมรับฟังความคิดเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ โรงแรมเดอะสุโกศลจัดโดยศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีผู้เข้าร่วมประชุม ๘๐ คน
- นำเสนอเนื้อหา(ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ต่อเครือข่ายภาคธุรกิจ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ธนาคารกรุงเทพ สำนักงานใหญ่ ถนนสีลม กทม. ผู้เข้าร่วมจำนวน ๑๐ คน

ค. กิจกรรมรณรงค์เคลื่อนไหวทางสังคม

- อบรมพัฒนาแกนนำหลักระดับภาคในการเป็นวิทยากรกระบวนการเพื่อใช้ในการรณรงค์สื่อสารเนื้อหาหลักของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ทั้ง ๔ ฉบับ มีการอบรมระดับภาคจำนวน ๕๐ คน โดยมีข้อตกลงร่วมกันให้เรียกชื่อ พ.ร.บ.ทั้ง ๔ ฉบับว่า “Four Laws For The Poor ”และมี สัญลักษณ์การเคลื่อนไหวร่วมกันดังรูป

- วิทยากรกระบวนการได้อบรมแกนนำในระดับพื้นที่เพื่อเป็นวิทยากรกระบวนการในการรณรงค์สื่อสารเนื้อหาหลักของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ทั้ง ๔ ฉบับ มีการอบรมระดับภาคจำนวน ๑๐ ครั้ง ๆ ละ ๓๐ คน รวม ๓๐๐ คน
- ประกาศเชิญชวนองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อเข้าร่วมขับเคลื่อนและรณรงค์ผลักดันกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ มีองค์กรตอบรับเข้าร่วมจำนวน ๑๔๒ องค์กร/เครือข่าย

- สนับสนุนเวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “บูรณาการแก้ปัญหาชาวเลสู่การปฏิรูปประเทศ” ในวาระงาน “รวมญาติชาติพันธุ์ชาวเล” ครั้งที่ ๕ วันที่ ๙ – ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน โดยมีการเสนอให้เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทางจิตวิญญาณของชาวเล ๔๑ ชุมชน
- สนับสนุนเวทีเสวนา “ติดตามสิทธิ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๔ ฉบับ : การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง” วันจันทร์ที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ มูลนิธิ ๑๔ ตุลา ผู้เข้าร่วม ๑๐๐ คน โดยยื่นต่อประธานวุฒิสภา
- เวทีวิเคราะห์ผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้ และคำสั่ง คสช. ๖๔/๕๗ และ ๖๖/๕๗ ภาคอีสาน วันที่ ๑๔ - ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงสีข้าวชุมชน บ้านเขวาโคก หมู่ ๗ ตำบลสระบัว อำเภอปทุมรัตน์ จ.ร้อยเอ็ด ผู้เข้าร่วม ๓๐๐ คน
- การรณรงค์รวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ
- จัดทำFacebook ชื่อ “พลิกฟื้นผืนดินไทย”เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารกับเครือข่ายต่าง ๆ https://www.facebook.com/Thai.landreform?fref=nf
- จัดทำwebsite “กฎหมาย ๔ ฉบับเพื่อคนไทยเท่ากัน” http://๔laws.info/
- ผลิตสารคดีหนังสั้นจำนวน ๕ เรื่อง ได้แก่ ห้านักสู้มือเปล่า(สิทธิที่ดินทำกินอันชอบธรรม)

นอกจากนั้นยังได้ยื่นเรื่องขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ในการยกร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เพื่อใช้สิทธิการเข้าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งมิได้รับรองการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงทำให้การดำเนินการเสนอร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับต่อสภานิติบัญญัติขององค์กรภาคประชาชนหยุดชะงักไประยะหนึ่ง

๑.๒.๒ นโยบายรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน[๙] โดยในปี ๒๕๕๓ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (เอกสารภาคผนวก ก) โดยจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) และสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นในสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาจัดให้มีโฉนดชุมชน รวมทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันนโยบายโฉนดชุมชน (เอกสารภาคผนวก ง) ทั้งนี้ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๒ แห่ง คือ โฉนดชุมชนสหกรณ์คลองโยงจังหวัดนครปฐม และโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านป่าซาง จังหวัดลำพูน (จำนวน ๒ แปลง)

๑.๒.๓ นโยบายรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรียังคงดำเนินนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการจัดป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม และให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลรักษาป่าให้มีความยั่งยืน[๑๐]โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ (เอกสาร

---

[๙]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

๔.๒.๑.๘ คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว ฟื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร

[๑๐]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

ภาคผนวก ข) ทั้งนี้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๑ แห่งคือ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อำเภอจุน จังหวัดพะเยา

๑.๒.๔ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร ประธานคณะกรรมการฯ นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ โดยระบุ ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ

มีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้เคยแถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑.๒.๕ นโยบายรัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกล้ำเขตป่าสงวนโดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนั้นรัฐบาลยังคงมีนโยบายการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน[๑๑] ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับโฉนดชุมชน โดยมีการดำเนินการดังนี้

(๑) การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธาน มีสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๕.๒ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยเร่งให้มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการป้องกันการลักลอบบุกรุกทำลายป่าไม้และสัตว์ป่าเร่งสำรวจและจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินส่งเสริมการบริหารจัดการป่าแบบกลุ่มป่าป่าชุมชนอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสนับสนุนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมและให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลป่าให้มีความยั่งยืนโดยการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ทั้ง๕ฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมรายได้จากการอนุรักษ์ป่าไม้ฟื้นฟูป่าไม้ตามแนวทางพระราชดำริเพิ่มความชุ่มชื้นของป่าโดยฝายต้นน้ำลำธารป้องกันไฟป่าส่งเสริมการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพจากป่าและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมรวมทั้งนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

๕.๔สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อยพิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างทางราชการปกป้องที่สาธารณประโยชน์ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ห้ามการปิดกั้นชายหาดสาธารณะผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินน้ำป่าไม้และทะเลปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีโลกร้อนกับคนจน

[๑๑]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

๓.๗แก้ปัญหาการไร้ที่ดินท้ากินของเกษตรกรและการรุกล้าเขตป่าสงวนโดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกล้าและออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกรใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัยแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

๙.๓ ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดพื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการมาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่องเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดท้าฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดท้าทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อท้าหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการน้าทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เรื่องที่ ๑ ความคืบหน้าในการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ของคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

- **คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน**

๑) การดำเนินงาน ระยะที่ ๑ เดือน ธันวาคม ๒๕๕๗- กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

กรมป่าไม้ ได้จัดทำข้อมูลที่ดินที่จะนำไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ระยะที่ ๑ ในพื้นที่นำร่อง ๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด ได้แก่

ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ประมาณ (ไร่)
๑. พื้นที่ดำเนินงานชุมชนบ้านแม่ทา และพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชุมชนแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่	๕,๒๑๘
๒. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหมู จังหวัดนครพนม และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหมู จังหวัดมุกดาหาร	๑๓,๐๕๖
	๑๕,๘๓๑
๓. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติ ป่าหนองไซและป่าทุ่งวัวแล่น และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชุมโค จังหวัดชุมพร	๑,๖๕๒
๔. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติป่าท่าธาร และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ตาล และป่าแม่ปุย จังหวัดเชียงใหม่	๔,๕๗๘,
	๒,๐๓๑
๕. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติ ป่าลุ่มน้ำแม่ฝาง จังหวัดเชียงใหม่	๒,๒๕๕
๖. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติป่าดงภูสีฐาน จังหวัดมุกดาหาร	๙,๐๗๖
รวมทั้งสิ้น ๘ ป่า ๔ จังหวัด	**๕๓,๖๙๗**

๒) การดำเนินงานระยะที่ ๒ เดือนมีนาคม – พฤษภาคม ๒๕๕๘

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินการในพื้นที่เป้าหมาย ป่าสงวนแห่งชาติ ๘ พื้นที่ (กาญจนบุรี ราชบุรี ลำปาง อุตรดิตถ์ เชียงราย พะเยา ยโสธร และอุบลราชธานี) เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่ กรมป่าไม้ได้จัดส่งข้อมูลเบื้องต้นให้ คทช. จังหวัดทราบแล้ว เพื่อพิจารณาดำเนินการวางขอบเขตพื้นที่จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และส่งให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินทราบ

พื้นที่ ส.ป.ก. ส.ป.ก. ได้เสนอพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินตามนโยบายรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด เนื้อที่รวมประมาณ ๕,๕๘๕ ไร่ รองรับราษฎรประมาณ ๘๒๔ ราย

ทั้งนี้ พื้นที่ดำเนินงานข้างต้นเป็นที่ว่างไม่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มา ๒ ลักษณะ คือ พื้นที่เรียกคืนจากราษฎรที่ทำผิดเงื่อนไขการทำประโยชน์ เช่น มีการซื้อขายเปลี่ยนมือและการจัดซื้อที่ดินจากราษฎร

สำหรับการขออนุญาตให้ทำประโยชน์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดย ส.ป.ก. ขอให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินพิจารณาจัดคนลงในพื้นที่ดังกล่าว

- **คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน**

กรมที่ดิน : ได้รายงานผลการสำรวจพื้นที่นำร่อง ระยะที่๑ (๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด) ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

(๑.๑) ให้กรมที่ดิน จัดทำข้อมูลผลการสำรวจพื้นที่ ๔ จังหวัด เพื่อเสนอ คทช. พิจารณาโดยแยกเป็น ๓ กรณี

- พื้นที่ที่รูปแปลงตำแหน่งที่ดินและรายชื่อราษฎรตรงตามข้อมูล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินส่งมอบ ควรจัดให้ราษฎรกลุ่มนี้ทำกินและเข้าอยู่อาศัย
- พื้นที่ที่มีราษฎรรายใหม่ นอกจากข้อมูลที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินส่งมอบ
- พื้นที่โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกและกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย

(๑.๒) ให้ คทช. จังหวัด ร่วมกับกรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่เป็นช่องว่างระหว่างแปลงที่ดินในบริเวณที่กรมป่าไม้ได้มีการวงรอบขอบเขตรูปแปลงที่ดินใหม่ เพื่อให้ คทช. พิจารณาจัดสรรให้กับผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ประกอบอาชีพ

(๑.๓) ให้เสนอคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินที่ได้มีการปรับแก้ เสนอ คทช. พิจารณา

(๑.๔) ผลการตรวจสอบข้อมูลรูปแปลงที่ดิน ระยะที่ ๑ ในพื้นที่นำร่อง ๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด กรมที่ดินสรุป ดังนี้

- เป็นราษฎรผู้ครอบครองรายเดิมและตรงตามแปลงสำรวจเดิม เฉลี่ย คิดเป็นร้อยละ ๕๖
- เป็นผู้ครอบครองรายใหม่ เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ ๑๕

กรมป่าไม้ ; ในฐานะอนุกรรมการจัดที่ดิน เสนอเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการถือครองและแนวทางการจัดที่ดิน ซึ่งประธานการประชุมติดตามฯ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘เห็นชอบให้นำเสนอ คทช.พิจารณาแบ่งเป็น ๓ ประเภทดังนี้

ที่	ผลการตรวจสอบ	สถานะ	แนวทางการดำเนินงาน
๑.	ชื่อตรง/แปลงตรง	คนเดิม	เห็นควรให้เข้าร่วมโครงการฯ
	ชื่อไม่ตรง/แปลงตรง	ทายาท	เห็นควรให้เข้าร่วมโครงการฯ
๒.	ราษฎรรายใหม่	ซื้อขาย/เปลี่ยนมือ	ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ให้เข้าร่วมโครงฯ แบบมีเงื่อนไข
			ไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ไม่ให้เข้าร่วมโครงการฯ (ที่ดินเข้ากองกลาง)
๓.	ไม่ปรากฏชื่อผู้ครอบครอง	มีการใช้ที่ดิน	- ผลการตรวจสอบ : เป็นคนเดิม เข้าสู่กรณี ๑ - ผลการตรวจสอบ : เป็นคนใหม่ เข้าสู่กรณี ๒

เรื่องที่ ๒ พื้นที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๑ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ระยะที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

กรมป่าไม้ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน เสนอพื้นที่เป้าหมายการดำเนินการ จัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ระยะที่ ๒ ปี ๒๕๕๘ จำนวน ๘ พื้นที่ ๘ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่

(๑) จังหวัดกาญจนบุรี ป่าเขาพระฤาษี และป่าเขาบ่อแร่ แปลงที่หนึ่ง เนื้อที่ ๘,๓๓๓ ไร่

(๒) จังหวัดราชบุรี ป่าพุยางและป่าพุสามช้อน เนื้อที่ ๔,๕๓๓ ไร่

(๓) จังหวัดลำปาง ป่างาวฝั่งซ้าย เนื้อที่ ๑๒,๙๐๖ ไร่

(๔) จังหวัดอุตรดิตถ์ ป่าลำน้ำน่านฝั่งขวา เนื้อที่ ๘,๓๓๕ ไร่

(๕) จังหวัดเชียงราย ป่าสบกกฝั่งขวา เนื้อที่ ๙,๒๓๓ ไร่

(๖) จังหวัดพะเยา ป่าแม่จุน เนื้อที่ ๘๒๗ ไร่

(๗) จังหวัดยโสธร ป่าโคกนาโก เนื้อที่ ๓๑๖ ไร่

(๘) จังหวัดอุบลราชธานี ป่าห้วยยอดมน เนื้อที่ ๗,๔๔๖ ไร่

มติที่ประชุม

เห็นชอบให้นำพื้นที่เป้าหมาย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ระยะที่ ๒ จำนวน ๘ พื้นที่ ๘ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่ **ไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมตามนโยบายรัฐบาล**

๒.๒ การดำเนินการโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ ของกรมที่ดิน

ตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กรมที่ดิน ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้อำเภอร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสำรวจแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วนำมาดำเนินการจัดระเบียบให้แก่ราษฎรผู้ยากจนตามสภาพเดิมที่ครอบครอง ครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ พร้อมทั้งออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน โดยเสียค่าตอบแทนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราต่ำ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเป้าหมายดำเนินการจำนวน ๕,๐๐๐ แปลง โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ กรมที่ดินได้สนับสนุนงบประมาณในเบื้องต้นให้จังหวัดต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล

มติที่ประชุม

ให้กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน พิจารณาปรับแผนดำเนินการโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล**ในเรื่องจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม** และปรับลดจำนวนเนื้อที่ครอบครัวละไม่เกิน ๕ ไร่

๒.๓ พื้นที่ ส.ป.ก. จำนวน ๔ จังหวัด ๔ พื้นที่

จากการประชุมคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ส.ป.ก. เสนอพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด

จังหวัด	พื้นที่	เนื้อที่ (ไร่)
อุทัยธานี	ป่าห้วยระบำ ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก	๓,๒๓๙-๒-๓๙
ชุมพร	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่พิพาทระหว่าง ส.ป.ก. กับ บริษัท สหไทยน้ำมันพืช จำกัด ปลูกปาล์มน้ำมัน ตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ	๑,๐๓๙-๒-๓๘
กาฬสินธุ์	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเกษตรกรกระทำผิดระเบียบให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ (ขายที่ดิน) ตำบลนาจำปา อำเภอดอนจาน	๗๗๖-๓-๐๓
นครราชสีมา	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินเอกชน) ตำบลครบุรี อำเภอครบุรี	๕๒๙-๓-๑๑

มติที่ประชุม

เห็นชอบให้นำพื้นที่เป้าหมายของ ส.ป.ก. จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดนครราชสีมา เนื้อที่รวม ๕,๕๘๕-๒-๙๑ ไร่ ไปดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะ**แปลงรวมตามนโยบายรัฐบาล**

- **อนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ**
  - กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีแนวทางขับเคลื่อนและแผนปฏิบัติงาน

- กรมพัฒนาที่ดินและกรมชลประทาน จัดทำฐานข้อมูลและแผนการใช้ที่ดินและข้อมูลด้านแหล่งน้ำในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแต่ละประเภทและใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน

- คทช. จังหวัด ดำเนินการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะรายชื่อราษฎรที่ตรงกับข้อมูลตามแบบสำรวจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ของคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน

- กรมป่าไม้ดำเนินการส่งเสริมปลูกป่า ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว "การปลูกป่า ๓ อย่าง ประโยชน์ ๔ อย่าง"

- นำพื้นที่ ส.ป.ก. จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด เสนอให้ คทช. พิจารณาเป็นพื้นที่เป้าหมายดำเนินการจัดที่ดิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้ใช้งบประมาณ ส.ป.ก. ดำเนินการ

(๒) การประชุมร่วมระหว่างรัฐบาลกับผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชน

ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) จำนวน ๑,๐๐๐ คน ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลให้เร่งรัดในการแก้ไขปัญหาที่ดินและทรัพยากร เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยได้ประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พล.อ.ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ สรุปสาระสำคัญคือ

๑. ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเร่งรัดดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ ๔๔๕ ชุมชน ที่มีการนำเสนอต่อสำนักนายกฯ มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

๒. ให้คุ้มครองพื้นที่ที่เสนอให้มีโฉนดชุมชน

๓. ให้ยุติการตัดฟันต้นไม้ การจับกุมดำเนินคดีต่อชาวบ้าน และให้มีการตรวจสอบเยียวยาผู้รับได้รับผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้ฯ

๔. ให้มีการทบทวนนโยบายแผนแม่บทป่าไม้ฯ โดย ให้มีการจัดสัมมนาร่วมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

๕. ภาคประชาชนกำลังดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอ (ร่าง) กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ โดยมีเป้าหมาย ๑ ล้านรายชื่อ

๑.๒.๖ การดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชน

(๑) การดำเนินงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐบาลได้มีการจัดตั้ง "สำนักงานโฉนดชุมชน" ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (เอกสารภาคผนวก ก) และดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยอาศัยกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ (เอกสารภาคผนวก ข) และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (เอกสารภาคผนวก ค)

ทั้งนี้ ข้อมูลของสำนักงานโฉนดชุมชน ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ มีชุมชนยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชน ทั้งสิ้น ๔๔๙ ชุมชน ในพื้นที่ ๔๗ จังหวัด เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑,๖๙๒,๗๓๙ ไร่ ๓ งาน ๕ ตารางวา มีจำนวนสมาชิกของชุมชนรวม ๕๘,๔๕๐ ครัวเรือน ๒๒๒,๑๙๖ คน ทั้งนี้ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนได้เห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว รวมจำนวน ๖๑ ชุมชน[๑๒] (รายละเอียดตามตารางที่ ๓) และปัจจุบันมีชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินแล้ว ๔ ชุมชน ได้แก่

ก. ชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ในนามสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่

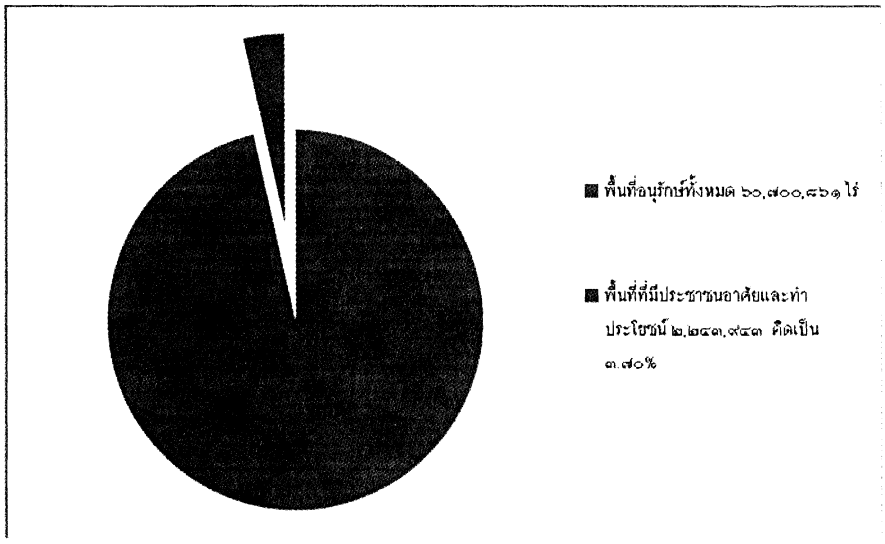
ข. ชุมชนบ้านแม่อาว จังหวัดลำพูนในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อที่ ๑๔๒-๐-๘๐ ไร่

---

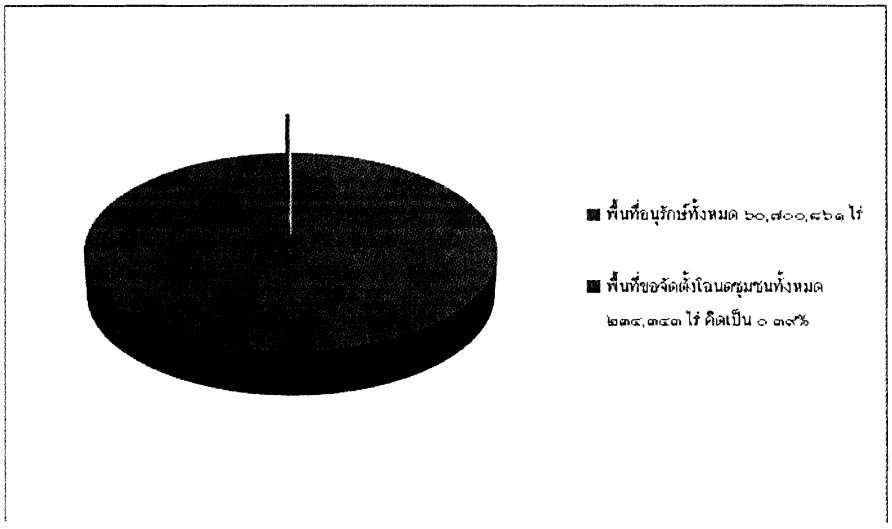
[๑๒]อ้างอิงจาก สรุปข้อมูลการจัดให้มีโฉนดชุมชน (เอกสาประกอบการชี้แจงคณะทำงานที่ดินและป่าไม้ ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) จัดทำโดย สำนักงานโฉนดชุมชน

ค. ชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ดง) จังหวัดลำพูน ในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัดเนื้อที่ ๑๕๐-๓-๔๔ ไร่

ง. โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อ.จุน จังหวัดพะเยาเนื้อที่ ๕๐-๐-๐ ไร่



ภาพที่ ๑ เปรียบเทียบสัดส่วนของพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์



ภาพที่ ๒ เปรียบเทียบสัดส่วนของพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่มีชุมชนยื่นเรื่องขอจัดโฉนดชุมชนกับสำนักงานโฉนดชุมชน

ตารางที่ ๓ ตารางสรุปจำนวนชุมชน เนื้อที่ จำนวนครัวเรือน จำนวนประชากรที่ขอดำเนินการจัดโฉนดชุมชน

ขั้นตอน	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคเหนือ	รวม
๑. ขั้นตอนการดำเนินการ					
๑.๑ จำนวนชุมชนที่ขอดำเนินการ	๒๖	๔๔	๗๐	๓๐๙	๔๔๙
๑.๒ ขั้นตอนการเสนอขอดำเนินงาน	๑๙	๒๓	๒๓	๑๗๐	๒๓๕
๑.๓ ขั้นตอนการตรวจสอบพื้นที่	๒	๔	๑๘	๑๑๕	๑๓๙
๑.๔ ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ	๐	๒	๘	๕	๑๕
๑.๕ ขั้นตอนการขอใช้พื้นที่	๔	๑๕	๒๑	๑๗	๕๗
๑.๖ ขั้นตอนการอนุญาต	๑	๐	๐	๒	๓
๒. เนื้อที่ขอดำเนินงาน (ไร่)	๔๓,๕๗๐-๓-๙๙	๑๗๖,๕๓๓-๐-๘๔	๑๓๐,๖๐๘-๑-๖	๑,๓๔๒,๐๒๗-๑-๑๖	๑,๖๙๒,๗๓๙-๓-๕
๓. จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)	๔,๐๖๘	๘,๖๐๕	๑๑,๒๗๔	๓๔,๕๐๓	๕๘,๔๕๐
๔. จำนวนประชากร (คน)	๑๓,๐๙๐	๓๔,๘๓๒	๓๘,๘๕๗	๑๓๓,๔๑๗	๒๒๐,๑๙๖

ที่มา :สำนักงานโฉนดชุมชน (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๔ สรุปประเภทที่ดินของรัฐและเนื้อที่ซึ่งชุมชนขอจัดโฉนดชุมชน

ประเภทที่ดินของรัฐ	จำนวนชุมชน	เนื้อที่		
		ไร่	งาน	ตารางวา
๑. ที่ดินราชพัสดุ	๕๔	๒๐,๕๓๙	๐	๓๗
๒. พื้นที่ป่า	๒	๓,๒๘๐	๑	๗
๓. เขตป่าสงวนแห่งชาติ	๒๗๕	๑,๐๔๑,๒๙๓	๒	๑
๔. เขตอุทยานแห่งชาติ	๓๕	๒๑๕,๕๔๒	๒	๒
๕. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า/เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	๘	๑๘,๘๐๑	๑	๙๔
๖. เขตป่าชายเลน	๑๖	๑,๒๙๗	๒	๙๘
๗. สวนป่า	๑	๔,๔๐๑	๐	๐
๘. เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๘๔	๑๓๑,๓๕๑	๐	๕๒
๙. ที่ดินกรมชลประทาน	๒	๘๕๒	๑	๗๕
๑๐. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	๗	๒,๖๕๓	๒	๖๐
๑๑. ที่สาธารณประโยชน์	๘๑	๑๐๒,๘๑๖	๒	๖๑
๑๒. ที่สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๔	๔,๑๕๕	๐	๐
๑๓. ที่มีเอกสารสิทธิ	๗	๕,๒๓๓	๐	๓๑
๑๔. ที่ดินองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๔	๑๘๐	๑	๗
๑๕. ที่ดินกรมเจ้าท่า	๓	๑๕๐	๓	๔๙
๑๖. ที่ดินการถไฟแห่งประเทศไทย	๑	๑๔	๐	๐
๑๗. ที่ดินสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	๑	๐	๐	๓๕
๑๘. ที่ดินประเภทอื่น	๕๘	๑๑๒,๓๖๖	๐	๔๖
๑๙. ไม่ระบุ/ไม่ชัดเจน	๑๒	๒๗,๘๑๐	๓	๑๐

ที่มา :สำนักงานโฉนดชุมชน (๒๕๕๘)

(๒) สภาพปัญหาการดำเนินงานจัดโฉนดชุมชน

ตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา ได้มีการอนุมัติให้จัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนเพียง ๔ ชุมชนเท่านั้น ได้แก่ ชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ในนามสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ ชุมชนบ้านแม่อาว จังหวัดลำพูนในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อที่ ๑๔๒-๐-๘๐ ไร่ ชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ดง) จังหวัดลำพูน ในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัดเนื้อที่ ๑๕๐-๓-๔๔ ไร่ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อ.จุน จังหวัดพะเยาเนื้อที่ ๕๐-๐-๐ ไร่ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดให้มีโฉนดชุมชนล่าช้าทั้งที่เป็นนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาล ดังนี้

ก. ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบายเนื่องจากรัฐบาลใหม่เห็นว่าเป็นโฉนดชุมชนเป็นนโยบายและผลงานของรัฐบาลเก่าจึงไม่ได้รับการสานต่อและสนับสนุนเท่าที่ควร

ข. การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินงานนโยบายโดยการดำเนินงานจัดโฉนดชุมชนในปัจจุบัน อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง มีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายเฉพาะในการกำกับ ควบคุมที่ดินซึ่งเป็นกฎหมาย

ระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น แม้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน มีมติเห็นชอบแต่หน่วยงานรัฐบางส่วนที่ควบคุม ดูแลที่ดินมักอ้างว่ากฎหมายเฉพาะไม่อนุญาตให้จัดโฉนดชุมชน

ค. ปัญหาความพร้อมของหน่วยงาน (สำนักงานโฉนดชุมชน) ซึ่งยังขาดความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงาน

ง. ปัญหาการขาดความจริงใจในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน

(๓) พื้นที่รูปธรรม /โมเดลพื้นที่ต้นแบบ

โฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง เดิมประชาชนในตำบลคลองโยงได้รวมกันจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินคลองโยงในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อดำเนินการเช่าซื้อที่ดินเนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ จากกรมส่งเสริมสหกรณ์อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ห้ามนำที่ดินราชพัสดุมาดำเนินการจำหน่าย จ่าย โอน แก่ผู้อื่นได้ส่งมอบที่ดินแปลงนี้คืนแก่กรมธนารักษ์ เมื่อปี ๒๕๔๙ จึงก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างสมาชิกสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินคลองโยงกับกรมธนารักษ์ขึ้น ปัจจุบันที่ดินแปลงดังกล่าวได้รับมอบให้จัดในรูปแบบโฉนดชุมชนโดยประชาชนในพื้นที่ถือครองร่วมกันในรูปแบบสหกรณ์โดยมีสมาชิกทั้งสิ้น ๒๔๐ ครอบครัว

ในกรณีของโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง นอกจากจะแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนให้ยุติได้แล้ว ยังได้ขยายไปสู่ความพยายามในการจัดระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนโดยจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้เกิดความมั่นคงมากยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้รักษาที่ดินเกษตรกรรมแปลงดังกล่าว

๑.๓ หน่วยงานและองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง

องค์กรภาครัฐ

๑) สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๒) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๓) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
๔) กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมที่ดิน
๕) กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมธนารักษ์
๖) กระทรวงคมนาคม ได้แก่ กรมเจ้าท่า การรถไฟ
๗) กระทรวงเกษตร ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมชลประทาน กรมประมง
๘) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ นิคมสหกรณ์ นิคมสร้างตนเอง
๙) กระทรวงกลาโหม ได้แก่ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ
๑๐) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
๑๑) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)
๑๒) สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.)

๑๓) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
๑๔) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
๑๕) มหาวิทยาลัยต่าง ๆ

องค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม

๑) เครือข่ายประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. : P-move)
๒) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ
๓) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน
๔) สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้
๕) เครือข่ายสลัม ๔ ภาค
๖) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.)
๗) สภาองค์กรชุมชน
๘) สภาเกษตรกรแห่งชาติ
๙) มูลนิธิชุมชนไท
๑๐) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ
๑๑) มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย
๑๒) เครือข่ายแรงงานนอกระบบ
๑๓) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด
๑๔) องค์กร Oxfam ประเทศไทย
๑๕) มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม

๒. ประเด็นการศึกษา

(๑) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

(๒) ส่งเสริม พัฒนาและวางรากฐานการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการทรัพยากรโดยการมีส่วนร่วม

๓. วิธีการพิจารณาศึกษา

จากสถานการณ์ความเดือดร้อนของประชาชน การไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแก้ปัญหาการมีที่ดินทำกิน / ที่อยู่อาศัย และการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของชุมชน แนวทางการแก้ไขปัญหาได้มุ่งเน้นไปในทางการส่งเสริมระบบชุมชนเข้มแข็ง ได้มีการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำรายงาน โดยมีวิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลดังนี้

๓.๑ การทบทวนเอกสารทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๑ ทฤษฎี/งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/แนวคิดของบุคคลสำคัญ

โฉนดชุมชนพัฒนาขึ้นจากรากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน (Community Rights) ซึ่งถูกรื้อฟื้นและพัฒนาขึ้นในสังคมไทยมานานกว่า ๕๐ ปี โดยงานศึกษาวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ งานศึกษาของเจิมศักดิ์

ปิ่นทอง (๒๕๓๔) เรื่องวิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ซึ่งพบบทบาทที่สำคัญของชุมชนในการจัดการป่าไม้ที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” ซึ่งได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของสิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะธำรงรักษาวัฒนธรรม ระบบการจัดการทรัพยากรของตนเอง สิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากร สิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยข้อเรียกร้องเรื่อสิทธิดังกล่าวเสนอต่อรัฐโดยตรงให้รับรองสิทธิชุมชน เช่น เสนอให้รัฐปรับปรุงกฎหมายรับรองสิทธิชุมชน

งานศึกษาของเสน่ห์ จามริก และคณะ เรื่องสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์สากลและสิทธิชุมชนในสังคมไทย เป็นงานซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการและการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชนในสังคมไทยชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งสถานการณ์การละเมิดสิทธิชุมชนอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

งานศึกษาของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ เรื่อง โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสมเสนอว่าการให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจนส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเอง ให้สอดคล้องกับกับสภาพสังคมวิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ แนวทางดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง[๑๓]

งานศึกษาของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ซึ่งดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่ป่าตะวันตก (Joint Management of Protected Area in Western Forest Complex) รวมกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกับชุมชนทั้งชุมชนที่ในพื้นที่ป่าตะวันตกและชุมชนขอบป่า ดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เกิดแนวเขตที่ชัดเจนและยอมรับร่วมกัน มีการดูแลและฟื้นฟูธรรมชาติ หนุนเสริมวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถทำให้เกิดสันติสุขในผืนป่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์ มีการลาดตระเวนร่วมไม่ให้มีการรุกล้ำ พื้นที่ป่าเพิ่มเติมจากแนวเขตที่ได้ทำการสำรวจร่วมกัน ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และชุมชน ลดคดีการจับกุมได้[๑๔]

ทั้งนี้ จากการสำรวจงานศึกษาวิจัย พบว่ามีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากซึ่งสนับสนุนแนวทางการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

๓.๑.๒ หลักสากล/รูปแบบในต่างประเทศ

๑. แนวความคิดเรื่อง การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)

แนวเดิมเชื่อว่า ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะหรือทรัพยากรร่วม หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐหรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชน ทรัพยากรธรรมชาตินั้นจุถูกใช้จนเสื่อมโทรมหรือหมดสิ้นเพราะไม่มีใครดูแลรักษา จนเกิดสภาวะที่เรียกว่า ‘โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม’ (The Tragedy of the Commons) บุคคลที่เสนอแนวคิดนี้คือ Garrett Hardin ในปี ๑๙๖๘ ซึ่งยกตัวอย่างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเปิดให้ทุกคนเข้ามาใช้ประโยชน์ได้โดยปราศจากการควบคุม สุดท้ายทุ่งหญ้าแห่งนั้นก็จะเสื่อมโทรมไม่สามารถเลี้ยงสัตว์ได้อีกต่อไปหรือนำไปสู่ปรากฏการณ์

---

[๑๓] อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. ๒๕๕๐. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

[๑๔] ศศิน เฉลิมลาภ และคณะ. ๒๕๕๖. คู่มือการมีส่วนร่วมและการจัดการความขัดแย้งในผืนป่าตะวันตก. มูลนิธิสืบนาคะเสถียร.

ที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรม” หลักการเบื้องต้นของเรื่องนี้ก็คือ ผู้ใช้ทรัพยากรแต่ละรายจะมีแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่และไม่ดูแล อันเนื่องมาจากเหตุผลดังนี้

ก. ถ้าเราไม่ใช้ทรัพยากรนั้น คนอื่นก็ใช้อยู่ดี : ถ้าเราไม่ใช้ทรัพยากรนั้นเต็มที่ คนอื่นก็ใช้จนหมดอยู่ดี เราก็เสียประโยชน์อันพึงได้ ฉะนั้นแล้วเราจึงควรรีบใช้ทรัพยากรนั้นอย่างเต็มที่ดีกว่า

ข. แม้ทรัพยากรจะฉิบหาย เราไม่ได้ฉิบหายคนเดียว : ต้นทุนของการที่ทรัพยากรนั้นฉิบหายไปก็ไม่ได้ตกอยู่กับเราคนเดียว คนอื่นก็แบกรับต้นทุนด้วย ฉะนั้นเมื่อต้นทุนของความฉิบหายของทรัพยากรถูกเฉลี่ยไปก็แปลว่าต้นทุนต่อผู้ใช้นั้นน้อยและอาจจะถูกกลบไปด้วยประโยชน์ระยะสั้น สุดท้ายก็กลายเป็นทรัพยากรที่ไม่มีใครดูแลและอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม

ค. ไม่มีใครยินดีที่จะแบกรับภาระต้นทุนในการดูแลรักษา : การดูแลทรัพยากรนั้นหากทำก็เป็นต้นทุนของตนที่คนอื่นได้ประโยชน์ สู้รอคนอื่นทำแล้วเราได้ประโยชน์ด้วยดีกว่า

กล่าวโดยสรุป คือ Hardin เห็นว่า ทรัพยากรที่เป็นสมบัติสาธารณะ หรือสมบัติร่วมกันของคนทุกๆ คน มักจะต้องประสบกับโศกนาฏกรรมหรือความหายนะ เนื่องจากไม่มีใครถือกรรมสิทธิ์ครอบครองดูแลและได้รับผลประโยชน์จากสมบัตินั้นโดยเด็ดขาดและชัดเจน ทำให้คนทุกคนต่างพยายามจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากสมบัติสาธารณะนั้นอย่างเต็มที่ เข้าทำนองที่ว่า “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” โดยไม่มีใครตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมาและไม่มีใครยินดีที่จะแบกรับภาระต้นทุนในการดูแลรักษา[๑๕]

Hardin ได้เสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรโดยเน้นการสร้างความชัดเจนของความเป็นเจ้าของและการมีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน ซึ่งเขาเห็นว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการปล่อยให้เป็นทรัพยากรสาธารณะ คือ

- **ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ** โดยให้อำนาจในการจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดอยู่ภายใต้รัฐโดยเชื่อว่าหากปล่อยให้ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรทำการใช้ทรัพยากรโดยไม่มีการควบคุมทรัพยากรจะถูกใช้จนหมดสิ้น ฉะนั้นรัฐควรจะมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชนเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากทำผิดกติกาตัวอย่างเช่น รัฐเข้ามาวางกฎระเบียบควบคุมการใช้ทรัพยากรทางทะเล (ห้ามจับปลาบางฤดูกาล กำหนดขนาดตาข่าย) มิเช่นนั้นแล้ว ต่างคนจะแย่งกันจับจนปลาสูญพันธุ์
- **ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน** โดยการมอบสิทธิให้แก่เอกชนหนึ่ง (บุคคลหรือบริษัทเอกชน) ให้ทำการใช้ประโยชน์และดูแลรักษา เช่น ในรูปแบบของสัมปทาน โดยเชื่อว่าเมื่อทรัพยากรกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี

แนวคิดของ Hardin กลายเป็นแนวคิดที่สำคัญของแวดวงเศรษฐศาสตร์กระแสหลักและมักถูกอ้างบ่อยครั้งในการสนับสนุนความคิดการอนุรักษ์ การจัดการทรัพยากร การพัฒนาอย่างยั่งยืน การประสานกันของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดของเขาได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการทางด้านกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยในเวลาต่อมาด้วย

อย่างไรก็ตามจากสภาพปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ที่มีรัฐเป็นเจ้าของและระบบกรรมสิทธิ์บุคคล ทำให้นักวิชาการอีกหลายสาขาวิชา ได้เริ่มพิจารณาหาทางที่จะพิสูจน์ว่าแนวคิดของ Hardin นั้นไม่สมบูรณ์เสียทีเดียว โดยนักวิชาการที่สำคัญคือ Elinor Ostrom (๒๐๐๙) เห็นว่าแนวคิดของ Hardin

---

[๑๕]**แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์** กล่าวว่า“ทรัพย์สมบัติที่เป็นของทุกคน จะไม่เป็นของใครเลย” (Everybody’s property is no one’s property.)

ไม่ได้ผิด แต่ไม่ถูกต้องสมบูรณ์เสียทีเดียว เนื่องจากสภาวะ“โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons)” จะเกิดขึ้นได้เมื่ออยู่ในสภาวะเฉพาะเจาะจงหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขหนึ่ง ๆ เท่านั้น เช่น

- สมาชิกในสังคมต้องเห็นแก่ประโยชน์ปัจจุบันมากกว่าอนาคตมาก (High discount rates)
- มีความไว้เนื้อเชื่อใจต่อคนในสังคมตนเองน้อยมาก (Little mutual trust)
- ไม่มีความสามารถในการทำงานร่วมกัน (No capacity to communicate or to enter into binding agreements)
- ไม่มีโอกาสสร้างกลไกการกำกับดูแลไม่ให้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป (Not arrange for monitoring and enforcing mechanisms to avoid overinvestment and overuse) เป็นต้น

Ostrom ได้เดินทางศึกษาในประเทศต่าง ๆ พบว่า มีชุมชนมากมายที่ดูแลทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรสาธารณะเหล่านั้น และมีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการทรัพยากร และประสบความสำเร็จมากมายทั้งยังชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่สร้างความเสียหายให้แก่ทรัพยากรสาธารณะ (หรือทรัพย์สินร่วม) คือการเปิดพื้นที่การใช้ทรัพยากร โดยที่รัฐ เอกชนหรือท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมดูแลหรือบริหารจัดการได้ ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น พื้นที่กว้างใหญ่เกินไปเกินกว่าที่จะสามารถควบคุม ใช้งบประมาณในการควบคุมดูแลสูง เทคโนโลยียังไปไม่ถึง สุดท้ายทรัพยากรเหล่านั้นก็จะมีสภาพไม่ต่างจาก Open Access ที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะแย่งชิงกันใช้ และอาจจะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมหรือ “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons)” ได้เช่นเดียวกัน

งานศึกษาของ **Ostrom** นอกจากชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource) แล้วยังได้วิเคราะห์และสรุปรูปแบบหรือหลักการที่เป็นลักษณะร่วมของกติกาเชิงสถาบัน (Design Principle) ที่ทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วม โดยหลักการดังกล่าวนี้มีทั้งหมด ๘ ประการ[๑๖] ได้แก่

๑.) สามารถระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจนประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

ก.) ขอบเขตของผู้ใช้ทรัพยากร (User boundaries) กล่าวคือ สามารถจำแนกได้ว่าใครคือผู้ที่มีสิทธิ์หรือไม่มีสิทธิ์ใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรต้องแยกแยะกันเองได้

ข.) ขอบเขตของทรัพยากร (Resource boundaries) กล่าวคือ สามารถจำแนกขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่ชุมชนบริหารจัดการ

๒.) กฎ กติกาการใช้หรือการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและบำรุงรักษาระบบทรัพยากรต้องมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

๓.) ประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดหรือปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร

๔.) มีการติดตามประเมินที่มีประสิทธิภาพโดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ โดยการติดตามประเมินที่จำเป็นมี ๒ ด้าน คือ

ก.) ติดตามประเมินพฤติกรรมการใช้หรือการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกฎ กติกาที่วางไว้หรือไม่

ข.) มีการติดตามประเมินสถานภาพ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ

---

[๑๖]ดูเพิ่มเติมใน http://setthasat.com/๒๐๑๑/๑๐/๓๑/ostrom-common-resource-ii/

๕.) มาตรการการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎกติกาการใช้ทรัพยากร ต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปกล่าวคือ หากติดตามตรวจสอบพบผู้กระทำผิด มาตรการการลงโทษในครั้งแรก ๆ จะค่อนข้างเบามาก ในขณะที่หากผู้กระทำผิดละเมิดกฎกติกาซ้ำซากการลงโทษจะมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ เพราะการลงโทษควรเป็นไปเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชนมากกว่าเพื่อทำให้เกิดความแตกแยกกับคนบางคนในชุมชน

๖.) ต้องมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำและเข้าถึงได้ง่าย

๗.) รัฐบาลยอมรับและให้สิทธิ์แก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากร

๘.) ในกรณีที่เป็นการจัดการทรัพยากรร่วมที่มีขอบเขตขนาดใหญ่ การกำหนดองค์กรหรือกฎกติกาการจัดการทรัพยากรต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน

จนกระทั่งในปี ๒๐๐๙ งานศึกษาของ เอลินอยส์ ออสตรอม ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ซึ่งบ่งชี้ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในแวดวงนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งให้การยอมรับแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมโดยให้ความสำคัญกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนมากยิ่งขึ้น

๓.๒ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้อง

ก. ว่าด้วยสิทธิพลเมือง

มาตรา ๖๓ ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง ฟื้นฟู อนุรักษ์ สืบสานและพัฒนาขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

พลเมืองย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือร่วมกับรัฐในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

ข. ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา ๘๓ รัฐต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๑) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผน และงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) สงวน ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนอย่างยั่งยืน

(๓) คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ตลอดจนเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีทางเศรษฐกิจสังคมและความรัก สามัคคีของบุคคลในชุมชนและกับชุมชนอื่น

(๔) ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชนหรือท้องถิ่นและของชาติ

(๕) คุ้มครองชนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อยให้ดำรงอัตลักษณ์ของตนได้อย่างมีศักดิ์ศรี

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับรัฐ ชุมชน และท้องถิ่นในการดำเนินการตามาตรานี้

มาตรา ๙๒ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และชุมชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นและต้องบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม

รัฐต้องส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และควบคุมกำจัดภาวะมลพิษ โดยมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ จัดหาเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย และมีความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐต้องจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ ทะเล ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น และดำเนินการตามแผนดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

รัฐต้องจัดให้มีการผังเมือง การพัฒนาเมืองและชนบทในลักษณะบูรณาการ จัดระบบการใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั้งประเทศโดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และการใช้การผังเมืองเป็นแนวทางและมาตรฐานในการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน จัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรบริหารท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามมาตรานี้

ค.ว่าด้วยแนวทางการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง

มาตรา ๒๘๗ ให้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการผังเมือง โดยคำนึงถึงหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หลักการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิรูประบบและโครงสร้าง องค์กร และกฎหมายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ประมวลกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติด้านต่าง ๆ ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเล การจัดการขยะและของเสียอันตราย และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการกระจายอำนาจ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและการพัฒนาเมือง และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) ปรับปรุงกลไกและกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

มาตรา ๒๙๓ ให้มีการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจรายภาคตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จัดหา จัดรูป และบริหารจัดการที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อเอื้อให้เกษตรกรและชุมชนสามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อทำกิน รวมทั้งรักษาที่ดินทำกินไว้ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายที่กำหนด โดยใช้มาตรการในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการประสานกันอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดิน

มาตรา ๒๙๕ ให้มีการปฏิรูปด้านสังคมตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิรูปกฎหมาย กฎ และกติกาต่างๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีสิทธิที่จะดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทุนชุมชนต่าง ๆ จัดทำบริหารสาธารณะและจัดสวัสดิการให้แก่คนในชุมชน โดยประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การเอกชน

๓.๓ รายงานข้อเสนอของคณะกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ

จากรายงานข้อเสนอ **การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง** (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ) ของคณะกรรมาธิการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ **ซึ่งที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติรับหลักการ** ระบุสาระสำคัญตามแนวทางของ ศ.นพ. ประเวศ วะสี เรื่องชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง คือ รากฐานของประเทศเข้มแข็ง ด้วยการทำให้ภูมิคุ้มกันกลับคืนมา คือ การรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ และปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนจัดการตนเองได้

ประการที่หนึ่ง การเพิ่มสิทธิ อำนาจ และทรัพยากรที่ชุมชนควรพึงเป็นเจ้าของ (Right/Authority/Power/Resources)

ประการที่สอง ความสามารถในการจัดการตนเอง (Capacity/Ability)

ประการที่สาม การส่งเสริมสนับสนุน เสริมพลัง ขจัดอุปสรรค และปกป้องคุ้มครอง ให้ชุมชนจัดการตนเองได้ (Promotion/Support/Empower/Obstacle Reduction/Protection)

ในการส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและจัดการตนเองได้ มีกรอบความคิดรวบยอดปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย ๔ เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ ๑ การจัดการชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยชุมชน ทำให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน มีความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

เสาหลักที่ ๒ การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน คือ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชนในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และอื่นๆ

เสาหลักที่ ๓ สวัสดิการสังคม คือ ชุมชนมีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ดี ทั้งในด้านสวัสดิการชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

เสาหลักที่ ๔ สัมมาชีพชุมชน คือ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๑ ชุมชนมีสิทธิชุมชน มีความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

(๑) การผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ ให้มีสภาพบังคับใช้ โดยดำเนินการให้ มีกฎหมายสิทธิชุมชนกำหนดความชัดเจนด้านสิทธิและพิทักษ์สิทธิของชุมชน

(๒) การเพิ่มบทบาทของสภาองค์กรชุมชน และให้เป็นกลไกสำคัญในการจัดการตนเองของชุมชน

(๓) การสร้างโครงสร้างและกระบวนการของความเป็นพลเมือง เพื่อให้เกิดประชาธิปไตยชุมชน ในรูปแบบของสภาพลเมืองหรือสมัชชาพลเมือง

(๔) การเพิ่มบทบาท ภารกิจ ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนให้เป็นกลไกสำคัญในระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง

(๕) การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๒ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชน ในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญาและอื่น ๆ

(๑) การผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม ทุนทางปัญญาและความรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และ มีกฎหมายบัญญัติเพื่อการกำหนดสิทธิและพิทักษ์สิทธิของชุมชน

(๒) **การผลักดันพ.ร.บ.สิทธิร่วมชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร** (โฉนดชุมชน)

(๓) **การผลักดันพ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน**

(๔) การผลักดันพ.ร.บ.การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ (ป่าชุมชน)

(๕) การผลักดัน พ.ร.บ.ธนาคารต้นไม้โดยชุมชน

(๖) การเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนในการจัดการ**ทรัพยากร** มีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทและการสนับสนุนเตรียมความพร้อมและดำเนินการสร้างความเข้มแข็งชุมชนท้องถิ่น

(๗) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ ในการนำหลักการมีส่วนร่วมและหลักสิทธิชุมชน ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(๘) การมีและใช้กลไกวัฒนธรรมและกลไกด้านวิจัย และจัดการความรู้ในการจัดการทุนชุมชนด้านอื่น ๆ

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๓ ชุมชนมีหลักประกันทางสังคม ในด้านสวัสดิการชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

(๑) ชุมชนเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ร่วมกับรัฐ และ อปท. และส่งเสริม สนับสนุนประชาชนได้บริหารจัดการระบบสวัสดิการชุมชนที่ดี

(๒) การผลักดัน พ.ร.บ. สวัสดิการชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานระบบสวัสดิการของชุมชน

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๔ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน

(๑) ผลักดันให้เกิดระบบสัมมาชีพชุมชน โดยการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมสนับสนุนสัมมาชีพชุมชน ให้เป็นองค์กรของรัฐในลักษณะองค์การมหาชน

(๒) ร่วมผลักดัน พ.ร.บ.วิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) เพื่อพัฒนาระบบและพัฒนาประสิทธิภาพของวิสาหกิจเพื่อสังคม

(๓) ศึกษาทบทวนการดำเนินการตามพ.ร.บ.วิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งสร้างแนวทางการปฏิรูปการเงินระดับฐานราก และ สหกรณ์

(๔) สร้างกลไกหนุนสร้างศักยภาพทางธุรกิจ ทั้ง ทุน คน และการจัดการ CBA (Community Business Administration)

๓.๔ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ จากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) **ดังต่อไปนี้**

(๑) มีข้อสังเกตในเรื่องบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินกับสำนักงานโฉนดชุมชน อาจจะขัดแย้งกัน ข้อเท็จจริงเป็นคนละภารกิจกัน กรมที่ดินทำเรื่องเอกสารสิทธิที่ดินรายบุคคล ก็ยังคงทำเช่นเดิม (แพทย์หญิงพรพันธุ์ บุญรัตนพันธุ์)

(๒) ควรสนับสนุนให้มีผังชุมชนและการจัดทำผังเมืองแบบมีส่วนร่วม ชุมชนจะเข้มแข็งถ้าสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินได้อย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิต (นายจำลอง โพธิ์สุข จ. ชัยนาท)

(๓) ต้องดูร่างกฎหมายที่จะหยิบยกมาพิจารณาเช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งอนุกรรมาธิการปฏิรูปป่าไม้และที่ดิน หยิบยกมาศึกษาซึ่งยังมีความเห็นขัดแย้งในเรื่องการกำหนดพื้นที่ รัฐเห็นว่าไม่ควรไปทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งเป็นเขตต้นน้ำลำธาร แต่ประชาชนว่าอยู่มาเก่าก่อนรวมทั้งโฉนดชุมชน (นายสยมพร ลิ่มไทย)

(๔) สนับสนุนให้ชุมชนทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น (นายสุชาติ นวกวงษ์)

(๕) สนับสนุนการใช้ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เชื่อมภูมิปัญญา จัดการทรัพยากร และเพิ่มผลผลิต (นายศักรินทร์ ภูมิรัตนะ)

(๖) มีข้อสังเกตมีกลไกมากเกินไป กลไกไม่ใช่คำตอบของการแก้ปัญหา และต้องใช้เวลามากเกินไป วิธีที่น่าเป็นไปได้คือทำโปรแกรมระยะยาว ๕ ปี ต่อเนื่อง (นางสีลาภรณ์ บัวสาย)

(๗) รัฐควรหยุดการตัดฟันต้นไม้ชาวบ้านในช่วงการปฏิรูป (นางสาวสารี อ๋องสมหวัง)

(๘) สนับสนุนให้ชุมชนจัดการทุนทรัพยากร วัฒนธรรมและทุนทางปัญญา โดยร่วมมือกับคณะกรรมาธิการปฏิรูปวัฒนธรรมฯ (นางเตือนใจ สินธุวณิก)

(๙) การทำให้ชุมชนสามารถจัดการที่ดินและทรัพยากรร่วมกันเป็นการช่วยแก้ปัญหาที่ภาครัฐกำลังเผชิญหน้าอยู่ ตัวอย่าง ตำบลสะเอียบ จ.แพร่ ประกาศเขตอุทยาน ปี ๒๕๕๙ ทับ ๔ หมู่บ้านโดยไม่กันพื้นที่เขตชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อนออก ทำให้ชาวบ้านผิดกฎหมายอุทยานทันที แต่เมื่อสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งเฝ้าระวังไม่ให้มีการบุกรุกป่า ทำข้อตกลงชัดเจน ดูแลเรื่องการจัดการน้ำ จัดการป่า พื้นที่ป่าเพิ่ม ชุมชนแบบนี้มีนับ ๑๐,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ รวมทั้งชนเผ่าพื้นเมือง เช่น กะเหรี่ยง ที่อาศัยกับป่ามาเป็นเวลานานนับร้อยปีก่อนการประกาศเขตของรัฐ พบว่ามีภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่ดูแลรักษาป่าและทรัพยากรต่าง ๆ ได้ (นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ)

(๑๐) ประเทศไทยพัฒนาแบบหัวโต ภาคเอกชนก้าวหน้าเร็วแต่ชุมชนอ่อนแอลง โดยเฉพาะชุมชนชนบท ชุมชนเข้มแข็งเป็นรากฐานของแผ่นดิน เป็นเสาเข็มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรในส่วนที่ดินและธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของเกษตรกร ปัจจุบันมีปัญหาอย่างยิ่ง คือ ๑).การถือครองที่ดินกระจุกตัว ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ดิน ที่ดินอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยๆ มีบางคนมีที่ดินนับแสนไร่ ๒). มีข้อพิพาทพื้นที่ทับซ้อนระหว่างรัฐกับที่ทำกินของประชาชนนับ ล้านราย ๓).และการไร้ที่ทำกิน/การจะสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ซึ่งมีการเอาไปค้ำประกันไว้ประมาณ ๓๐ ล้านไร่ (นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล)

(๑๑). ควรดูแลชุมชนที่มีผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐที่ไปกระทบพื้นที่ชุมชนที่อยู่กันมาดั้งเดิม (นายประเสริฐ ชิตพงศ์) ลงพื้นที่พบชาวบ้านเจ็บป่วย และพืชผลเสียหายเพราะการให้สัมปทานเหมืองแร่และปิโตรเลียม ชาวบ้านไม่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เขาอยู่แต่ทุนรวยมหาศาล ต้องคุ้มครองสิทธิชุมชน หากชุมชนเข้มแข็งแก้ปัญหาสังคมเรื่องอื่น ๆ ได้ เช่น แก้ปัญหายาเสพติด ฯลฯ (นายประสาร มฤคพิทักษ์)

๓.๕ ผลการศึกษาและการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

ซึ่งเป็นคณะกรรมการฯ ร่วมที่แต่งตั้งโดยประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ จากคณะกรรมาธิการ ๓ ชุด คือ คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมและชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจการเงินและการคลัง และคณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

๑.	นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	ประธานกรรมการ
๒.	นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	รองประธานกรรมการ
๓.	นายปราโมทย์ ไม้กลัด	กรรมการ
๔.	นายอำพล จินดาวัฒนะ	กรรมการ
๕.	นายไกรฤทธิ์ บุณยเกียรติ	กรรมการ
๖.	นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมการ
๗.	นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	กรรมการ
๘.	นางฑิฆัมพร กองสอน	กรรมการ

๙. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์ กรรมการ
๑๐. นายกษิดิ์เดชธนทัต เสกขุนทด กรรมการ
๑๑. นายปฏิภาณ จุมผา กรรมการ
๑๒. นายเดโช ไชยทัพ กรรมการ
๑๓. นายคณิต ธนูธรรมเจริญ กรรมการ
๑๔. นายไพสิฐ พาณิชย์กุล กรรมการ
๑๕. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น กรรมการ
๑๖. นายสุวัช สิงหพันธุ์ กรรมการ
๑๗. นายสยุมพร ลิ่มไทย กรรมการ
๑๘. นางวณี ปิ่นประทีป กรรมการ
๑๙. นางปรีดา คงแป้น กรรมการและเลขานุการ

ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ รวม ๖ ครั้ง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) การประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๗๐๑ อาคารรัฐสภา เรื่อง พิจารณา(ร่าง)พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... โดยคณะกรรมการฯ ได้เรียนเชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎมายมาให้ข้อมูลดังนี้

๑. นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๒. นายวัชระ พันธ์นราวิกิจ นักวิชาการปฏิรูปกฎหมายอาวุโส
๓. นายอเนก บุญมา นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย
๔. นายประทีป มีคติธรรม เลขานุการกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

(๑) คณะกรรมการควรนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเลือกนำเสนอเฉพาะประเด็นสำคัญ ในเบื้องต้นควรนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีหลักการที่สอดคล้องเกื้อกูลกัน อันจะทำให้เกิดการรักษาที่ดินของรัฐไว้ให้ชุมชนใช้ทำประโยชน์ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ จะหมดอายุลงใน พ.ศ.๒๕๕๙ หากไม่เร่งขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การผลักดันให้ธนาคารที่ดินเกิดขึ้นจะกระทำได้ยาก และประการสำคัญคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้นำเสนอรายงาน เรื่อง “การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ) ประกอบด้วย การจัดการชุมชน การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน สัมมนาชีพชุมชน และสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รวมเรื่องโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดินไว้ด้วย โดยที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในหลักการดังกล่าวแล้วในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

(๒) ที่ประชุมได้เสนอแนะแนวทางในการเตรียมการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ดังนี้

๒.๑ การนำเสนอควรเริ่มต้นจากการอธิบายหลักคิดให้ชัดเจนว่าเป็นโฉนดชุมชนในความหมายใหม่ ซึ่งเป็นการนำที่ดินของรัฐนำมาจัดสรรให้ชุมชนในการทำประโยชน์ โดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐ การรับรองสิทธิชุมชนในรูปแบบใหม่ที่มีความเป็นนิติบุคคล จะสามารถแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ ชุมชน และท้องถิ่นในการจัดการที่ดินได้

๒.๒ ควรนำเสนอปัญหา อุปสรรคในการจัดการที่ดินของหน่วยงานรัฐ ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นถึงความสำคัญของโฉนดชุมชนที่จะเป็นเครื่องมือใหม่ในการแก้ปัญหาทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เป็นการเครื่องมือสร้างแรงจูงใจและป้องกันไม่ให้เกิดการทำลายบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น และในระยะยาวจะนำไปสู่การปฏิรูประบบภาคราชการ ภาคประชาชน การปฏิรูประบบเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้

๒.๓ ควรนำเสนอตัวอย่างการจัดการตามแนวคิดโฉนดชุมชนซึ่งภาคประชาชนและท้องถิ่นได้ดำเนินการเป็นรูปธรรมอยู่แล้วในปัจจุบันแม้จะยังไม่มีกฎหมายรองรับ โดยจัดทำในรูปแบบวิดีโอสารคดีสั้นเพื่อเป็นสื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสังคมเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวได้มีการนำไปปฏิบัติจนเกิดผลขึ้นจริงแล้ว และจะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจ ความเชื่อมั่นและการยอมรับว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะสามารถรับรองสิทธิชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น และสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินและการบุกรุกป่าไม้ได้ เช่น ตัวอย่างการจัดการในพื้นที่จังหวัดน่านซึ่งชุมชนสามารถทำแผนที่ด้วยระบบแผนที่นำทาง (GPS) ได้ด้วยตนเอง โดยมีสำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน ท้องถิ่นและเครือข่ายชุมชนสนับสนุน ข้อมูลจากสำนักงานโฉนดชุมชนเกี่ยวกับชุมชนที่ยื่นขอโฉนดชุมชน จำนวน ๔๔๙ ชุมชน ซึ่งมีความพร้อมในการจัดการและมีข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ อยู่แล้ว เป็นต้น

(๓) คณะกรรมการควรจัดทีมเพื่อสัมภาษณ์พูดคุยกับกลุ่ม บุคคลภายในสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ เพื่อสื่อสารทางความคิด รวบรวมข้อมูลประเด็นและข้อสังเกตต่าง ๆ จากนั้นควรจัดสัมมนา (Workshop) เพื่อสังเคราะห์ประเด็นที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ ศึกษากลั่นกรองข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ การดำเนินการเพื่อจัดการที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาทั้งหมด เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผลมากยิ่งขึ้น และหาข้อสรุปในภาพรวมร่วมกันจากทุกฝ่าย เพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ให้มีความเหมาะสม สามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริง รวมทั้งยังเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจและการยอมรับในการสนับสนุนการออกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย

(๔) ควรบูรณาการหน่วยงานที่ดูแลเรื่องที่ดินของรัฐต่าง ๆ ทั้งหมดให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การกำหนดนโยบาย การจัดการข้อมูลและระบบสารสนเทศ และการดำเนินการในเรื่องที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๕) จากปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่ประชาชนได้รับตกไปอยู่ในกรรมสิทธิ์ของนายทุน ควรเสนอแนะให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ชะลอการอนุญาตและจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้กับประชาชนออกไปก่อน จนกว่าพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... จะมีผลบังคับใช้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิวัติความคิดในการจัดการที่ดินที่ประชาชน ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของรัฐได้

(๖) กรอบรัฐธรรมนูญที่ได้เสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการระบุถึงหลักการในการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจและที่ดิน และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยึดโยงเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร การพัฒนากลไกการส่วนร่วม โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน และภาษีที่ดินและสิ่งปลูก

สร้างไว้แล้ว ซึ่งการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติเนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยสามารถเขียนเจตนารมณ์เกี่ยวกับความหมายและวัตถุประสงค์ของโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดินเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นได้ และเมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้วก็สามารถขอแปรญัตติแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว ประธานคณะกรรมการควรนำเสนอแนวคิดในเรื่องโฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติอีกช่องทางหนึ่งด้วย เพื่อให้การขับเคลื่อนเกิดขึ้นได้จริงและเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยคณะกรรมการจะต้องจัดทำเอกสารสรุปข้อเสนอให้ชัดเจน

๒) การประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๗๐๑ ชั้น ๗ อาคารรัฐสภา ๓ เรื่องพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับ(ร่าง)พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และนโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน โดยเรียนเชิญผู้แทนจากหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

๑.	นายอภัย เจริญมิตร	ผู้อำนวยการสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๒.	นายเกษมสันต์ จิณณวาโส	เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๓.	นางจุไรรัตน์ สุขสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดิน
๔.	นายพิสันต์ ธนะสารสมบูรณ์	ผู้อำนวยการกลุ่มจัดที่ดินของทบวงการเมือง
๕.	นางสาวภทรกช เหนือเกตุ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๖.	นางศรีนวล ร่วมเจริญรักษ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๗.	นายกุลพัชร ภูมิใจอวด	ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร ฯ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๘.	นางนัยน์รัตน์ เผดิมรอด	ผู้อำนวยการกองกฎหมาย
๙.	นางราตรี พยนต์รักษ์	ผู้อำนวยการกองการเงินและบัญชี
๑๐.	นางสาวนิภา นำสุริยานันท์	ผู้อำนวยการกองอำนวยการและพัสดุ
๑๑.	นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์	รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๑๒.	นายประทีป มีคติธรรม	เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๑๓.	นายอเนก บุญมา	นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย
๑๔.	นายประภาส ลี้สุทธิพรชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินในเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ที่ประชาชนใช้สอยร่วมกัน ฯลฯ ควรมีการสำรวจให้ชัดเจนว่าที่ดินในส่วนต่าง ๆ มีพื้นที่เป็นจำนวนเท่าใด เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินให้เป็นประโยชน์ต่อไป

(๒) แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินแปลงใหญ่เป็นประเด็นสำคัญในการสนับสนุนความคิดที่ว่าจะทำให้ไม่เกิดการเสียสิทธิหรือเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐไปสู่ประชาชน ขณะเดียวกันกรณีที่ประชาชนมีที่ดินอยู่แล้ว

แต่มีความยากจนและกำลังจะเสียที่ดินไป กลไกสำคัญที่จะเข้ามาช่วยเหลือประชาชน คือ เรื่องของธนาคารที่ดิน ที่จะต้องมีแนวทางการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งจะต้องมีการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

(๓) ประเด็นเรื่องโฉนดชุมชนไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เกิดขึ้น แต่เป็นการพยายามทำให้เกิดความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนที่มีมาช้านาน เดิมชุมชนมีพื้นที่ที่ใช้สอยร่วมกันอยู่แล้ว แต่รัฐได้นำระบบเรื่องกรรมสิทธิ์เข้ามาทำให้เกิดการเปลี่ยนการครอบครองกันได้ตามกฎหมาย สำหรับประเด็นที่ดินส่วนรวมของรัฐ ข้อสรุปสำคัญในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ กลไกเดิมไม่ประสบความสำเร็จ ในการดำเนินงานและเป็นกลไกที่นำไปสู่การสูญเสียที่ดินของรัฐ จนท้ายที่สุดที่ดินเหล่านั้นก็หลุดไปเป็นที่ดินของนายทุน ขณะเดียวกันเมื่อมีการสูญเสียที่ดินประชาชนก็ต้องไปบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม ทำให้มีปัญหากับทางราชการ โดยระบบเดิมมุ่งเน้นการพึ่งพาทางราชการเป็นหลัก งบประมาณมีจำนวนจำกัด การดูแลป่าไม้ต่าง ๆ จึงทำได้อย่างไม่เต็มที่ พื้นที่ป่าไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ นำไปสู่ปัญหาเดิมที่เคยเกิดขึ้น

แนวทางการกำหนดให้มีกลไกใหม่จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณา ซึ่งในขณะนี้มีหลากหลายแนวคิด ตั้งแต่เรื่องขององค์กรที่จะมาดูแล คือ ไม่ควรเป็นองค์กรระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นเรื่องที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน แนวคิดเรื่องของที่ดินแปลงใหญ่เป็นประเด็นสำคัญที่กำหนดว่าสิทธิแบบใหม่ที่ไม่ใช่สิทธิเดิมของรัฐ ไม่ใช่ของปัจเจกแต่เป็นของส่วนรวม โดยมีธนาคารที่ดินที่จะเป็นหน่วยงานในการช่วยเหลือคนที่กำลังจะสูญเสียที่ดินไป นอกจากนี้จะทำอย่างไรให้ประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลทรัพยากรที่ดินแทนภาครัฐ หากดำเนินการได้ก็จะทำให้การสูญเสียที่ดินลดลง ขณะเดียวกันก็ได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น ถือเป็นแนวคิดใหม่ที่จะเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมการหารายได้ที่เพียงพอในแต่ละปีไปสู่ธนาคารที่ดิน หากสามารถดำเนินการตามแนวทางเหล่านี้ได้ ปัญหาในเรื่องของที่ดินก็จะได้รับการปฏิรูปอย่างแท้จริง

(๔) ข้อจำกัดหรือปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในระดับพื้นที่ คือ เจตนารมณ์ของประชาชนไม่ใช่เพียงต้องการครอบครองที่ดินเพียงอย่างเดียว แต่ประชาชนมีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการช่วยกันบำรุง รักษา และฟื้นฟูที่ดิน เพื่อให้มีสิทธิในการทำกินส่งต่อถึงลูกหลาน

(๕) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติต้องนำข้อมูลพื้นที่มาแสดง เนื่องจากยังมีมุมมองข้อมูลที่แตกต่างกัน แต่ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการแก้ไขปัญหาของภาครัฐไม่มีการเปิดเผยขอมูลที่ชัดเจน จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินที่ต้องเปิดเผยข้อมูลนี้ เพราะเป็นผู้ดูแลภาพรวม ทั้งที่คณะกรรมการนโยบายจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ จัดที่ดินมาเป็นเวลาช้านานแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทรัพยากรที่ดินจึงไม่ควรผูกติดกับความเป็นไปของประธานกรรมการที่เป็นนักการเมือง เพราะนักการเมืองไม่กล้าตัดสินใจ กรณีที่มีเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประเด็นในเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ เครื่องมือในการแก้ปัญหาในหลายรูปแบบที่เป็นลักษณะการผ่อนปรนหรือพิสูจน์สิทธิก็ดำเนินการไม่ได้ สิ่งเหล่านี้ต้องนำข้อมูลมาศึกษาให้ชัดเจน นอกจากนี้แม้จะมีหน่วยงานที่ดูแลเรื่องโฉนดชุมชน แต่หากบุคลากรในองค์กรไม่มีมิติเรื่องของสังคม การพัฒนาคน กระบวนการมีส่วนร่วม การทำงานก็จะล้มเหลว ระบบราชการจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาต่อไป

(๖) ในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแห่งใหม่จะต้องมีการจัดทำประชาคมในหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อสำรวจข้อมูลกรณีที่ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินนั้นมาก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และเมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ของประชาชน ควรมีวิธีการเสนอให้สิทธิแก่ประชาชนในรูปแบบโฉนดแปลงเดียวหรือโฉนดชุมชน โดยจะต้องไม่มีการบุกรุกป่าเพิ่มและให้อำนาจแก่ชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของตนเอง ซึ่งปัญหาเรื่องการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ของประชาชนก็จะได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาแนวทางในการแก้ไข

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรในฐานะที่อยู่มาก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน

(๗) นโยบายของรัฐบาลมีความชัดเจนในเรื่องการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามแผนงานของโฉนดชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการดำเนินงานเรื่องโฉนดชุมชนยังมีปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะเครือข่ายองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรื่องโฉนดชุมชน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการดำเนินงาน จึงต้องมีการเสนอกฎหมายและออกแบบองค์กรในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

(๘) ในการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดินจะต้องมีความสอดคล้องกับเรื่องสิทธิชุมชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีการกล่าวถึงเรื่องสมัชชาพลเมือง สภาพลเมืองไว้เป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ การกำหนดแผนนโยบายการจัดการในพื้นที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา การกำกับและการถอดถอน ซึ่งในอนาคตข้างหน้าฐานของพลเมืองจะใช้พื้นที่เป็นหลักในการพิจารณารูปแบบในการจัดการด้านต่าง ๆ รวมถึงเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดิน

(๙) แนวทางในการดำเนินงานเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดินโดยชุมชน ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของโฉนดชุมชน การจัดตั้งธนาคารที่ดินและการขจัดปัญหา อุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ชุมชนไม่สามารถจัดการทรัพยากรได้ โดยการพิจารณาว่า มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องและแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของชุมชน ซึ่งเป็นไปตามกรอบความคิดรวบยอดในเรื่องชุมชนเข้มแข็งที่ได้มีการเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาแล้ว

(๑๐) คณะกรรมการควรมีข้อเสนอในทางปฏิบัติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เช่น เรื่องการสำรวจพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งปัญหาสำคัญที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและใช้เวลายาวนานในการสำรวจถึงจะได้ข้อมูลครบถ้วน จึงควรมีข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดให้รัฐร่วมมือกับท้องถิ่นหรือชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจ จัดเก็บข้อมูล รวมไปถึงปัญหาในเรื่องระเบียบในการอนุญาตเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ควรมีการผ่อนปรนหรือแก้ไขให้มีผลในทางปฏิบัติได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

(๑๑) ประเด็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน ซึ่งมีแนวคิดในการกำหนดให้ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล หากมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ก็จะสามารถทำให้การดำเนินงานของชุมชนมีความชัดเจนขึ้นในหลายประเด็น รวมถึงปัญหาการเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือที่ดินก็จะมีกฎหมายรองรับ เช่น ชุมชนสามารถเป็นเจ้าของที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันได้อย่างชอบธรรมการที่จะกำหนดให้ชุมชนเป็นนิติบุคคลจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบ เนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลในทุกพื้นที่อยู่แล้ว ซึ่งเมื่อกำหนดให้ชุมชนเป็นนิติบุคคลอาจจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในทางการบริหารราชการแผ่นดิน

๓) การประชุมเมื่อ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑ อาคารรัฐสภา เรื่องพิจารณาศึกษากรอบแนวทางการจัดทำโฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน และป่าชุมชน ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมประชุม

๑. นายสยุมพร ลิ่มไทย	คณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติฯ
๒. ดร.วณี ปิ่นประทีป	ผู้อำนวยการสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.)

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

(๑) ควรมีการตรวจสอบจำนวนที่ดินทั้งหมดว่ามีอยู่เท่าใด โดยสำรวจข้อมูลเป็นรายจังหวัด เนื่องจากการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาสะสมมานาน เพราะมันไม่การกำหนดอาณาเขตที่ชัดเจน เกิดการทับซ้อนกันโดยไม่มีการแก้ไข จึงควรมีการตรวจสอบที่ดินให้มีสถานะปัจจุบัน และตรวจสอบว่าประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ มาก่อนเขตป่าสงวนหรือพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ และจะได้ทราบถึงข้อมูลจำนวนที่ดินที่ถูกต้องอย่างแท้จริง

(๒) กรณีมีข้อถกเถียงในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมีความเห็นแตกแยกออกเป็นหลายฝ่าย ควรนำประเด็นเหล่านั้นมาเป็นหัวข้อในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่จะมีขึ้น แม้ว่าอาจจะยังไม่ได้ข้อยุติในประเด็นนั้น ๆ แต่จะช่วยให้ฝ่ายที่มีความเห็นต่างกัน ได้พิจารณาเหตุผลและข้อเสนอระหว่างกันมากยิ่งขึ้น เช่น ป่าชุมชน โฉนดชุมชน ฯลฯ และขอข้อมูลด้านที่ดินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มานำเสนอในการสัมมนาด้วย

(๓) ควรมีการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปที่ดินโดยเร็วภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ และรายงานผลการพิจารณาควรมีเนื้อหาที่หลอมรวมเป็นเนื้อเดียวกันให้ได้มากที่สุด

๔) การประชุมเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๗๐๑ ชั้น เรื่องพิจารณา (ร่าง) รายงานข้อเสนอในเรื่องโฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

(๑) ควรแก้ไข คำว่า “วนอุทยานแห่งชาติ” ในตารางที่ ๑ แสดงจำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เป็น “วนอุทยาน” และควรปรับการใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษ ในส่วนหลักการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนของกรอบความคิดรวบยอด คือ Forest Land scape restoration Forest and livelihood Agroforestry/ Silvofishery Micro-finance/PES/Bio right ให้เป็นภาษาไทย

(๒) การใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” อาจทำให้เกิดความสับสนได้ เพราะคำว่า “โฉนด” มาจากประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ของบุคคล ซึ่งมีความหมายต่างจากโฉนดชุมชนที่เป็นสิทธิร่วม ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าโฉนดชุมชนมีความหมายเดียวกับโฉนดที่ดิน มีกรรมสิทธิ์ สามารถจำหน่ายจ่ายโอนเปลี่ยนมือได้ ดังนั้นจึงเสนอทางเลือก ๒ ทาง คือ เขียนให้ตรงกับหลักการที่ปรากฏตามกฎหมาย หรือหากเห็นว่าโฉนดชุมชนเป็นคำที่ประชาชนคุ้นเคยและเข้าใจได้ง่ายก็ให้ใส่วงเล็บไว้ว่าโฉนดชุมชนได้ แต่ต้องเขียนนิยามความหมายไว้ให้ชัดเจนว่าไม่ใช่ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นสิทธิร่วมในการจัดการและใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกัน

ทั้งนี้ ที่ประชุมเห็นควรให้ใช้คำว่า สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน) โดยเลขานุการคณะกรรมการได้รับไปดำเนินการเขียนคำนิยามโฉนดชุมชนเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจน

(๓) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีแนวทางชัดเจนว่าการจัดการที่ดินไม่ควรให้เป็นกรรมสิทธิ์รายบุคคลหรือให้เป็นที่ดิน สปก. อีกต่อไป หากไม่ใช่กรณีพิเศษจริง ๆ เนื่องจากปัจจุบันที่ดินของรัฐเหลือน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศทั้งหมดแล้ว และการที่กลไกเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐได้ นายกรัฐมนตรีจึงมีความเห็นว่าจำเป็นต้องเร่งดำเนินการนำที่ดินรัฐกลับคืนมาเพื่อจัดสรรให้คนจนและส่งเสริมพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งสามารถปกป้องที่ดินเอาไว้ให้ได้

(๔) คณะกรรมการควรพิจารณาให้รอบคอบว่าการนำคำว่า “ทรัพยากร” มารวมไว้เป็น “สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร” นั้น จะทำให้เกิดคำถามว่าทรัพยากรหมายถึงอะไรด้วยหรือไม่ เช่น จะหมายรวมถึงการจัดการเหมืองแร่ การให้สิทธิในการขุดแร่ และอื่น ๆ ในที่ดินด้วยหรือไม่ เป็นต้น

(๕) กรณีที่ดินของเอกชน ซึ่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้จัดสินเชื่อให้ชุมชนที่ถูกเวนคืนที่ดินนำไปซื้อที่ดินร่วมกันในรูปแบบสหกรณ์หรือโฉนดชุมชน เพื่อให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนเพื่อป้องกันการขายเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ได้อีก ดังนั้น จึงได้กำหนดกรณีที่ดินของเอกชนไว้ในกฎหมายด้วย ทั้งนี้สามารถใช้ที่ดินเอกชนที่พร้อมจะบริจาคให้ทำเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมจะเป็นจุดเด่นของกฎหมายโฉนดชุมชน หากมีการสื่อสารสร้างความมั่นใจให้กลุ่มเจ้าของที่ดินก็เชื่อว่าจะเกิดการบริจาคที่ดินเป็นจำนวนมาก

(๖) คณะกรรมการควรเร่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติโดยเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาและสนับสนุนนโยบายในการจัดการที่ดินของรัฐบาล โดยมีแนวทาง ดังนี้

ก. ควรพิจารณาหลักการและเนื้อหาของร่างกฎหมายในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน เช่น เนื้อหาของร่างกฎหมายสามารถตอบหลักการในเรื่องโฉนดชุมชนได้แล้วหรือไม่ การนิยามโฉนดชุมชน การกำหนดพื้นที่ที่จะนำมาใช้ในกระบวนการโฉนดชุมชน การจำแนกว่ามีพื้นที่ประเภทใดบ้าง มีกี่ระดับ แต่ละประเภทแต่ละระดับจะใช้อย่างไร เพื่อให้คณะกรรมการมีความเข้าใจถูกต้องตรงกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งทีมงานเลขานุการคณะกรรมการควรเตรียมความพร้อมในการตอบคำถามประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจนด้วย

ข. ควรสอบถามและรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ในประเด็นต่าง ๆ เช่น โฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีพอแล้วหรือไม่ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและการจัดการให้รัดกุมรอบคอบ แนวทางการจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ป่าต้นน้ำหรือพื้นที่สาธารณะให้ชัดเจน หรือควรกำหนดให้มีเงื่อนไขพิเศษ เครื่องมือหรือวิธีการ เป็นต้น เพื่อหาข้อสรุปและความเห็นร่วมกัน รวมทั้งควรนำข้อมูลการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากทั้ง ๒ หน่วยงานมาพิจารณาศึกษาว่ากฎหมายเหล่านั้นมีความสอดคล้องกับร่างกฎหมายที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่หรือไม่

ค. ในร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ควรเขียนเรื่องหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีควบคู่กัน และที่สำคัญร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทะนุบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ การเขียนกฎหมายจึงควรเน้นย้ำในเรื่องนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเพื่อความสบายใจของทุกฝ่าย

มีความเห็นเพิ่มเติมว่าตามหลักคิดเรื่องสิทธิชุมชน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ออกแบบในเรื่องหน้าที่ก่อนแล้วจึงออกแบบเรื่องสิทธิ โดยประชาชนต้องรวมกลุ่มกัน ทำหน้าที่ ทำข้อมูลกฎกติกาในการที่อยู่กับป่า ต้องเคารพกฎกติกา เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดไม่ให้เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด แต่เป็นสิทธิในการใช้ เมื่อทำผิดกติกา รัฐก็เพิกถอนนำกลับมา ซึ่งทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ (Win-Win) ทั้งนี้ ในเรื่องหน้าที่ของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูป่านั้น ได้มีการระบุไว้แล้วในหลักการของกรอบความคิดรวบยอด คือ หลักการจัดการทรัพยากรยั่งยืน เรื่องการฟื้นฟูป่า (Forest Land Scape Restoration) และสามารถออกแบบหรือกำหนดเงื่อนไขให้ชุมชนอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทะนุบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

ง. ควรระบุในหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ให้ชัดเจนว่าต่อไปจะไม่มีการออกโฉนดให้กับปัจเจก เพราะสาเหตุส่วนหนึ่งของการบุกรุกที่ดินเกิดจากการต้องการครอบครองที่ดินซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่า การสื่อให้ชัดเจนอาจช่วยให้ชาวบ้านและนายทุนหยุดการบุกรุกที่ดินเพื่อครอบครองได้ส่วนหนึ่ง รวมทั้งควรเสนอให้ชะลอการจับกุมชาวบ้านที่กำลังมีปัญหาข้อพิพาทที่ดินกับรัฐออกไปก่อนจนกว่ากฎหมายนี้จะใช้บังคับ

จ. ควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... เนื่องจากกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับมีความเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการในพื้นที่ป่าและพื้นที่อนุรักษ์ จึงต้องเขียนให้สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ประกอบกับมีฐานรองรับโดยได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้ว และในร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคมปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ในกรอบความคิดเรื่องชุมชนเข้มแข็ง (เสาหลักที่ ๒) ได้นำเสนอหลักการต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติไว้แล้ว

ฉ. ประเด็นความเห็นต่างที่สำคัญ คือ เรื่องขอบเขตพื้นที่ป่าประเภทใดที่จะนำมาใช้ในเรื่องโฉนดชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงมายาวนาน มีทั้งกรณีที่ชาวบ้านอยู่ทำกินมาก่อนและกรณีที่บุกรุกนั้นจะจัดการอย่างไร รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาได้พยายามแก้ปัญหาโดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกำกับดูแลหรือการกำหนดให้มีเขตผ่อนปรน จึงควรนำข้อมูลพัฒนาการในการกำหนดเงื่อนไขเหล่านั้นมาศึกษาประกอบการกำหนดแนวทางร่วมกันในการจัดการพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ด้วย

ช. ควรนำร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ที่ขณะนี้มีอยู่ ๒ ฉบับ คือ ฉบับของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และฉบับของประชาชน ซึ่งมีจะจุดต่างในเรื่องบทลงโทษมาพิจารณาร่วมกัน

๕) การประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ วันจันทร์ที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๘ ณ โรงแรมรามาการ์เด้นส์ หลักสี่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลสรุปในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- **สถานการณ์ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน**

ก. การจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาเน้นที่ตัวทรัพยากร และการจัดการโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เช่น ภาครัฐและเป็นปัจเจก ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น โดยยังไม่ได้คำนึงถึงการจัดการทรัพยากรในเชิงนิเวศ ความสัมพันธ์และข้อเท็จจริงที่มีคนรวมอยู่ด้วย

ข. แนวคิด หลักการและกลไกในแบบเดิมไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้สูญเสียที่ดินไปอยู่ในมือเอกชนมากขึ้น เกิดการบุกรุกป่าใหม่ พื้นที่ป่าลดลง

ค. การจัดการทรัพยากร/ที่ดิน จำเป็นต้องก้าวข้ามหรือต้องหยุดการจัดการตามแนวคิดหรือกลไกในแบบเดิม มาสู่แนวคิด/หลักการ/การสร้างกลไกใหม่ในการบริหารจัดการร่วมกัน สิทธิร่วม เพื่อลดการสูญเสียที่ดิน การบุกรุกป่า เกิดการทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้อง

- **เป้าหมายในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน**

ก. ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความขัดแย้ง ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สร้างความสมดุลการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข. ชุมชนที่ได้สิทธิร่วมจะเป็นเกราะป้องกันการบุกรุกป่าในอนาคตได้อย่างยั่งยืน “คนอยู่กับป่าได้ มีกินมีใช้ ป่าคงอยู่และเพิ่มขึ้น”

ค. ที่ดินต้องเป็นสมบัติที่ส่งมอบให้ลูกหลานในอนาคตได้อย่างมีคุณค่าและคุณภาพ

- **ประเด็นความจำเป็น**

ก. จำเป็นต้องเร่งแก้ไขในช่วงนี้ เพราะเป็นโอกาสที่เหมาะสมที่จะกระทำได้ มิฉะนั้นปัญหาและความขัดแย้งจะมีเพิ่มขึ้นต่อไป

ข. เรื่องโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดินได้รับการเสนอมาจากภาคประชาชนมานานแล้ว และมีการผลักดันในปี ๒๕๕๓ โดยผ่านคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ (คสป.) และพรบ. ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาค่อนข้างมาก จึงต้องเร่งผลักดัน ๒ เรื่องนี้ให้สามารถปฏิบัติได้จริง ซึ่งเชื่อว่าจะเครือข่ายภาคประชาชนจะให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

- **ยกระดับระเบียบสำนักนายก พ.ศ.๒๕๕๓ สู่ (ร่าง) พ.ร.บ.โฉนดชุมชน**

ควรจัดตั้งคณะกรรมการโฉนดชุมชนและสำนักงาน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎระเบียบ ให้ความเห็น ส่งเสริมชุมชน ติดตามการปฏิบัติงาน ฯลฯ และเพิกถอนโฉนดชุมชน

ก. ชุมชนที่อาศัยในที่ดินของภาครัฐทุกประเภทสามารถอาศัยอยู่ได้

ข. ชุมชนต้องมีแผนพัฒนาทรัพยากรเพื่อให้ได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น

ค. สิทธิในการยื่นขอโฉนดชุมชน จะต้องเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อนปี ๒๕๕๐ ก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ ใช้บังคับ

ง. มีคณะกรรมการของชุมชนคณะหนึ่ง เป็นผู้แทนของชุมชน มีข้อกำหนด หรือระเบียบในการบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน หากมีการรวมตัวกันตามกฎหมายอื่นอยู่แล้วสามารถยื่นขอโฉนดชุมชนได้

- **ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์จะจัดโฉนดชุมชนได้หรือไม่**

ก. กรณีชุมชนอยู่มาก่อนการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ให้ถือว่าชุมชนนั้นมีสิทธิในการอยู่อาศัย

ข. ต้องจัดทำทะเบียนให้ชัดเจน / มีการพิสูจน์การอยู่อาศัยของชุมชนด้วยคณะกรรมการหลายฝ่ายฯ

๖) การประชุมเมื่อวันศุกร์ที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑ พิจารณาสรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอการปฏิรูปที่ดิน” และติดตามความคืบหน้าการจัดทำร่างรายงานข้อเสนอเรื่อง โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน

สังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ

(๑) การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งรัฐยังเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ มีแนวคิดสำคัญในการกำหนดวิธีการที่จะทำให้รัฐไม่ต้องสูญเสียที่ดินไป และเป็นการสร้างพื้นที่ป่าขึ้นมาเพิ่มเติมในรูปแบบของโฉนดชุมชน

(๒) เกี่ยวกับหลักการที่ว่า ชุมชนอยู่ได้ ป่าเพิ่มขึ้น ลดความขัดแย้ง ลดผู้ไร้ที่ดิน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการลดผู้ไร้ที่ดินนั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อนในการสื่อความหมาย อย่างไรก็ตามกรรมการมีความเห็นว่าคำดังกล่าวเป็นการอธิบายในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สาธารณชนเห็นถึงความสำคัญ เรื่องโฉนดชุมชนที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาเรื่องผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

(๓) คณะกรรมการฯ เห็นชอบใน (ร่าง) ข้อเสนอและ(ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยมอบหมายให้เลขานุการ ดำเนินการจัดทำรายงานเสนอต่อไป

๓.๖ การประชุมคณะกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจฯ ได้รับมอบหมายภารกิจจากคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้พิจารณาศึกษาแนวทางในการปฏิรูปด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และได้พิจารณาเห็นว่า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน สิทธิชุมชนในการ

จัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน เป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีสาระ ดังนี้

๑) รายชื่อคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ฯ

๑. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	ประธานอนุกรรมาธิการ
๒. นายไกรฤทธิ์ บุณยเกียรติ	อนุกรรมาธิการ
๓. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	อนุกรรมาธิการ
๔. นายชาลี ตั้งจีรวงษ์	อนุกรรมาธิการ
๕. นายธำรง อัศวสุธีรกุล	อนุกรรมาธิการ
๖. นางประภา เหตระกูล ศรีนวลนัด	อนุกรรมาธิการ
๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	อนุกรรมาธิการ
๘. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	อนุกรรมาธิการ
๙. นายนิพนธ์ พัวพงศกร	อนุกรรมาธิการ
๑๐. นายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	อนุกรรมาธิการ
๑๑. พลเอก ดรัณ ยุทธวงษ์สุข	อนุกรรมาธิการ
๑๒. นายศุภเมธ เลิศสัฒนนนท์	อนุกรรมาธิการ
๑๓. นางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชติ	อนุกรรมาธิการ
๑๔. นายประสิทธิ์ วสุภัทร	อนุกรรมาธิการ
๑๕. นางปรีดา คงแป้น	อนุกรรมาธิการและเลขานุการ

๒) การประชุมของคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ การประชุม เมื่อวันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๔๐๑ ดังนี้ (ประชุมร่วมกับอนุกรรมาธิการฯ)

ได้มีการประชุมพิจารณา เรื่อง การจัดตั้งธนาคารที่ดิน สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน และภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า โดยเชิญตัวแทนจากมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือเข้าให้ข้อมูล ดังนี้

จากข้อมูลการสำรวจที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งทำการสำรวจ เมื่อปี ๒๕๕๔ พบว่ามีจำนวนทั้งหมด ๓๓,๐๘๒,๓๐๓ แปลง คิดเป็นเนื้อที่ ๑๓๐.๗๔ ล้านไร่ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการอนุญาตให้มีการออกเอกสารสิทธิ์แก่ที่ดิน คือ ที่ดินมีการกระจุกตัวอยู่ในความครอบครองของกลุ่มคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและผลการศึกษาและสำรวจจำนวนที่ดินของ ผศ. ดร. ดวงมณี เลาวกุล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า การกระจุกตัวของที่ดิน ประมาณ ๗๕,๘๒๗,๔๑๒ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๙๓ ของที่ดินทั้งหมด อยู่ในความครอบครองของประชากรเพียง ๓,๑๗๙,๙๘๒ ราย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๕ ของประชากรทั้งหมด โดยส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองและนักธุรกิจ ผลการสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นช่องว่างของการถือครองที่ดินในประเทศไทย และปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบ ดังนี้

ประชากรที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ จึงมีการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็น ที่ราชพัสดุ ป่าไม้ ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

(๑) ที่ดินถูกทิ้งร้าง ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

(๒) ที่ดินที่อยู่ในชุมชนเมือง ถูกเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ จากที่นากลายเป็นบ้านจัดสรรและโรงงาน

จากผลกระทบข้างต้นจึงเป็นที่มาของการผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีหลักการดังนี้

(๑) จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ กระจายการถือครองที่ดิน

(๒) คนร่ำรวยที่มีที่ดินมากควรแบ่งปันและกระจายความมั่งคั่งให้คนจน โดยใช้มาตรการการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้ากับคนที่มีที่ดินเกิน ๕๐ไร่ ยิ่งมีที่ดินมาก ยิ่งต้องจ่ายภาษีที่ดินมาก แต่หากที่ดินนั้นใช้ทำการเกษตรจ่ายค่าภาษีที่ดินน้อยกว่าการใช้ที่ดินทำประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ และหากปล่อยที่ดินทิ้งร้างก็จะต้องเสียภาษีที่ดินมากที่สุด

(๓) จัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า จำนวน ๗๐ % มาจัดตั้งเป็น กองทุนธนาคารที่ดิน มีอำนาจและหน้าที่

(๔) จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ที่มีสภาพเหมาะแก่การเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย แต่ผู้มีกรรมสิทธิ์ไม่ประสงค์จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม โดยนำมาจัดสรรให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ หรือ ซื้อ

(๕) ให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้เกษตรกรนำไปไถ่ถอนจำนอง จำนำ เช่า เช่าซื้อ หรือ ซื้อ ที่ดิน

(๖) การออกหนังสือตามกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิชุมชน ในรูปแบบของ โฉนดชุมชนเพื่อรับรองขอบเขตที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดินร่วมกันของชุมชน

(๗) การยกระดับสถานะของกองทุนยุติธรรมให้เป็นพ.ร.บ. เพื่อเพิ่มแหล่งที่มาของเงินทุนให้กับผู้ยากไร้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

๓) การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปด้านลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ วันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๗

สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ ปัญหาเรื่องที่ดินที่สำคัญ มี ๒ เรื่อง คือ ปัญหาที่ดินของรัฐถูกบุกรุก ซึ่งประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ และปัญหาที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมายกระจุกตัวอยู่กับคนส่วนน้อยแต่คนจนและเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่กลับไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิ์

โดยเสนอแนวคิดในการแก้ปัญหา ๑. กรรมสิทธิ์ชุมชน ๒. ภาษีที่ดิน ๓. ธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นหัวใจของการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

มีการเสนอสาระร่างกฎหมาย ๔ ฉบับ คือ ๑. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... ๒. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ๓. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... ๔. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ....

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของอนุกรรมาธิการ

(๑) ปัญหาคนจนในเมืองที่เป็นคนต่างจังหวัดที่เข้ามาอยู่อาศัยในเมืองเป็นจำนวนมาก ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา โดยต้องให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ในชุมชนท้องถิ่นของตนได้ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองได้อย่างยั่งยืน

(๒) การแก้ไขปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน สามารถแก้ไขได้โดยเปลี่ยนแปลงให้ที่ดินทั้งหมดเป็นทรัพย์สินของรัฐ และต้องกำหนดให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีมูลค่า เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นคนส่วนน้อยไม่ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศไว้ดังเช่นในปัจจุบัน

(๓) ปัจจุบันที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษี จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการสะสมที่ดินอย่างกระจุกตัว ดังนั้นจึงควรเก็บภาษีที่ดินในจำนวนที่พอสมควรซึ่งจะทำให้ปัญหาการสะสมที่ดินลดลงได้

(๔) เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงเห็นควรให้มีการรวมกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้ด้วยกัน รวมถึงให้รวมกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และน้ำไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

(๕) ความเห็นที่ประชุมของคณะอนุกรรมาธิการฯ ให้ผู้เชี่ยวชาญเรียบเรียงข้อมูล เพื่อผลักดันร่างกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ ๑. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ๒. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... หลังจากนั้นจะนำเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญและน่าสนใจเพื่อประชุมพิจารณาต่อไป

๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา

จากการพิจารณาข้อมูลของคณะกรรมการฯ ตั้งแต่การขับเคลื่อนของภาคประชาน ที่เริ่มต้นจากการลุกขึ้นมาปกป้องทรัพยากรชุมชน มาถึงความเดือดร้อนในการไร้ที่ดินทำกิน / ที่อยู่อาศัยที่เป็นของตนเอง การถูกขับไล่ ไล่รื้อ ออกจากที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน การถูกทางราชการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน หรือ เขตอนุรักษ์ ทับที่ชุมชนที่อยู่อาศัยมาก่อน ล้วนก่อให้เกิดความทุกข์ยาก ความขัดแย้ง ความไม่เป็นธรรม

ในขณะที่ข้อมูลของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ระบุว่าเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินออกไปทั้งหมดจำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ กว่า ร้อยละ ๙๐ กระจุกตัวอยู่ที่คนเพียงร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณไม่เกิน ๖ ล้านคน และพบว่าที่ดินดังกล่าวประมาณร้อยละ ๗๐ ถูกทิ้งรกร้างว่างเปล่า ประชากรอีกประมาณ ๖๐ ล้านคน ซึ่งครอบครองที่ดินเพียงร้อยละ ๑๐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองกรรมสิทธและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอย่างจำกัดไม่สมดุล รวมทั้ง ความพยายามในการแก้ปัญหาของรัฐฝ่ายเดียวที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ พื้นที่ป่าลดลง ก่อความขัดแย้ง สร้างความรู้สึกสองมาตราฐาน ให้กับประชาชน ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการทุจริตคอรัปชั่นได้ง่าย จึงควรสนับสนุนให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมบริหารที่ดินและทรัพยากร เพื่อ ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่และวิถีชีวิตวัฒธรรมของชุมชน อันจะนำสู่ การลดความเหลื่อล้ำ สร้างความเป็นธรรม และอยู่ร่วมกันอย่างร่มเย็นเป็นสุขในสังคมไทย

จึงนำมาสู่ประเด็นการศึกษา คือ

(๑) รัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๒) ปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร จากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง

(๓) ยกระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๕ เป็นพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ

สรุปกรอบแนวคิดรวบยอดของ "สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ" หรือ "โฉนดชุมชน" เป็นกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดผลดี ต่อสังคม ดังนี้

- ชุมชนเกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการทำกิน ส่งผลให้สามารถพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านเศรษฐกิจ / รายได้ วิถีชีวิตวัฒธรรม ฯลฯ
- เป็นกระบวนการสร้างความปรองดอง ลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ที่มีมาช้านาน ทำให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาเรื่องอื่นได้มากขึ้น
- เป็นแนวทางให้เกิดกระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน มีกติกาชัดเจน ลดการบุกรุกป่า รวมทั้งสามารถเพิ่มพื้นที่ป่าและลดงบประมาณในการจัดการลงได้

ภาพที่ ๓ แผนผังแสดงกรอบแนวคิดรวบยอดของโฉนดชุมชน

ศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชน
- การจัดองค์กร/กกก.ชุมชน
- กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดิน/ทรัพยากร
- กติกา ระเบียบชุมชน
- การติดตาม/ประเมิน

สำนักงานที่มีความพร้อมในการสนับสนุน
- รับผิดชอบงานธุรการ
- รับคำขอจัดโฉนดชุมชน
- ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- จัดทำฐานข้อมูล
- ฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพ

คณะกรรมการที่มีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- กำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์
- กำหนดหลักเกณฑ์
- พิจารณาให้ความเห็นชอบบนฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- กลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจ

หน่วยงานสนับสนุนและส่งเสริมอื่นๆ
- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคม
- ด้านวัฒนธรรม
- ด้านสิ่งแวดล้อม

Value จากที่ดินต้อง > Cost ในการรักษาที่ดิน

โฉนดชุมชน

ชุมชนมั่นคง
- ชุมชนเข้มแข็ง/เกิดการร่วมกลุ่ม/เครือข่าย/มีอำนาจต่อรอ
- มีความมั่นคงในที่ดิน/ไม่ถูกจับกุม/กล้าที่จะพัฒนาที่ดิน
- รายได้/เศรษฐกิจมั่นคง
- สืบทอด ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ ภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์ความรู้
- ผลตอบแทนจากระบบนิเวศ/ป่าไม้

ทรัพยากรยั่งยืน
- มีแนวเขตบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน ป้องกันการการบุกรุกขยายพื้นที่
- มีกฎ กติกา ข้อตกลงเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบนฐานของระบบนิเวศและความยั่งยืน
- ระบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- เกิดความร่วมมือกับรัฐในการเฝ้าระวัง ป้องกัน อนุรักษ์ฯ

ราษฎร์ —รัฐ ปรองดอง

หลักสิทธิชุมชน
- สิทธิจารีตประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- สิทธิการอนุรักษ์ การฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

หลักสิทธิร่วม
- เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน
- จัดการร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน ตัดสินใจร่วมกัน
- ป้องกันที่ดินหลุดมือ

หลักการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน
- วนเกษตร เกษตรสี่ชั้น
- Forest Landscape restoration
- Forest and livelihood
- Agroforestry Silvofishery
- Micro-finance PES BIORIGHT

หลักการจัดการทรัพยากรร่วม
- ยอมรับสิทธิในการจัดการ
- กำหนดขอบเขต กำหนดผู้ใช้ กำหนดวิธีใช้
- การใช้ประโยชน์สอดคล้องกับศักยภาพทรัพยากร
- ระบบการติดตามประเมินทรัพยากร
- การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ต้นทุนต่ำ ใช้ sanction

๔.๑ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

๑. ลักษณะการรับรองสิทธิในรูปแบบโฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนเป็นหนังสือรับรองสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐรูปแบบหนึ่ง มีลักษณะเด่นแตกต่างจากหนังสือรับรองสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินรูปแบบอื่น ๆ คือ เป็นการให้สิทธิร่วมกันหรือมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้ สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) กรณีที่ดินของรัฐ โฉนดชุมชนเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินร่วมกันของชุมชน โดยมิได้ยกเลิกเพิกถอนความเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมายเดิม

(๒) กรณีของที่ดินเอกชน โฉนดชุมชนนอกจากเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนแล้ว ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชนมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของคนใดคนหนึ่ง

ที่ดินของรัฐซึ่งอนุญาตให้ชุมชนจัดการในรูปแบบแบบโฉนดชุมชนจะถูกจำกัดสิทธิ ห้ามมิให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ จำหน่าย ถ่ายโอนโฉนดชุมชน เว้นแต่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือเป็นการโอนตามที่บทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดไว้ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือเกษตรกรและการสูญเสียที่ดินของรัฐ

๒. ชุมชนที่มีสิทธิยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชน

ชุมชนซึ่งมีสิทธิยื่นขอโฉนดชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน ประกอบด้วยชุมชน ๓ ประเภท คือ

(๑) ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐมาก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

(๒) ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทอื่น ๆ (เช่น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นส.๓ หรือ นส.๓ ก. หรือโฉนดซึ่งชุมชนร่วมกันจัดซื้อ แต่มีความประสงค์จัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

(๓) เป็นชุมชนกรณีมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ทำกินของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

ทั้งนี้ ชุมชนที่จะยื่นขอโฉนดชุมชนต้องมีการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการโฉนดชุมชนกำหนด ที่สำคัญคือ ชุมชนนั้นต้องมีการจัดองค์กรภายในชุมชน มีคณะกรรมการของชุมชนคณะหนึ่งเป็นผู้แทนของชุมชน มีข้อกำหนดหรือระเบียบในการจัดการบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน

ในกรณีที่ชุมชนใดรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว ให้คณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนนั้นเป็นคณะกรรมการชุมชนและมีสิทธิยื่นขอโฉนดชุมชนตามกฎหมายนี้ได้

๓. หน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

เมื่อชุมชนได้รับอนุญาตให้จัดโฉนดชุมชน กำหนดให้คณะกรรมการชุมชน ซึ่งชุมชนได้คัดเลือกขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนสมาชิก ต้องมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำหรือปรับปรุงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกในชุมชน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมของสมาชิกในชุมชนโดยให้สอดคล้องวัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อของชุมชนแต่ละพื้นที่

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกินที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการโฉนดชุมชนกำหนด

๔. คณะกรรมการโฉนดชุมชนและสำนักงาน

กำหนดให้คณะกรรมการโฉนดชุมชนทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมายและแผนงานในการดำเนินการจัดโฉนดชุมชน รวมทั้งพิจารณาอนุมัติให้จัดโฉนดชุมชน มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน ผู้แทนส่วนราชการประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวนห้าคน ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และผู้เชี่ยวชาญจำนวนสองคนโดยมีเลขาธิการสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

(๑) กำหนดนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับโฉนดชุมชน

(๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน หรือการเพิกถอนโฉนดชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

(๖) ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการ เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๗) วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการตาม (๑)

(๙) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม

๕. กระบวนการในการพิจารณา ตรวจสอบและการอนุญาตโฉนดชุมชน

การพิจารณา ตรวจสอบและการอนุญาตให้บริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณา ตรวจสอบอย่างรอบคอบผ่านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย รวมทั้งอยู่บนฐานความรู้ในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยกำหนดให้มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ : ชุมชนที่ต้องการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ให้คณะกรรมการชุมชนยื่นคำขอโฉนดชุมชนต่อสำนักงานโฉนดชุมชน โดยมีเอกสารและเอกสารประกอบด้วย

(๑) แบบคำขอรับโฉนดชุมชน

(๒) แผนที่สังเขปของชุมชนและบริเวณโดยรอบที่จะขอจัดโฉนดชุมชน

(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือนและประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชนความสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชน

(๖) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร รวมทั้งแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการโฉนดชุมชน

(๗) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ขั้นตอนที่ ๒ : สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชนทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ในการตรวจสอบคณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน กรณีที่มีความจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

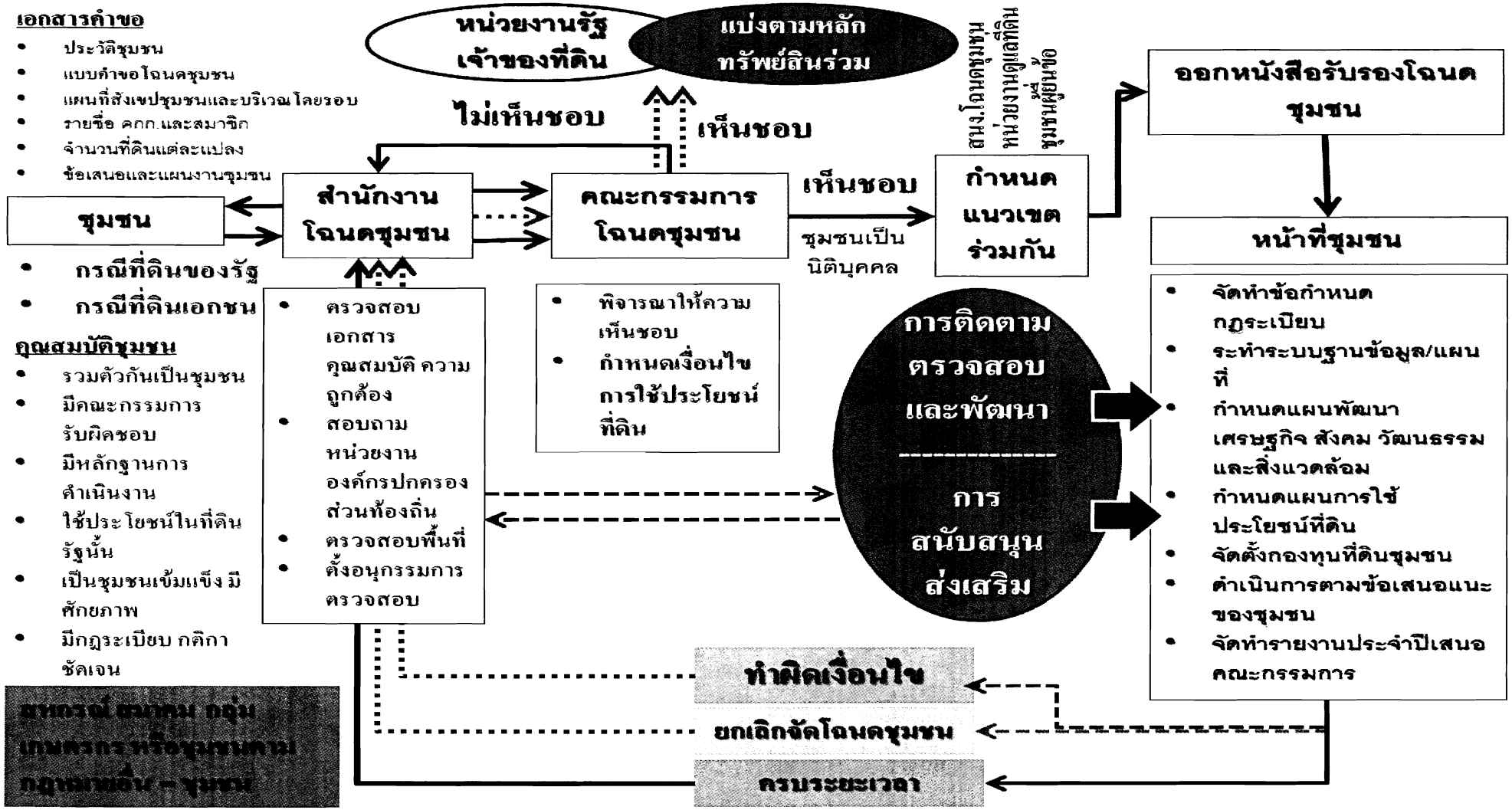
ขั้นตอนที่ ๓: เสนอคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการแนบท้ายด้วยก็ได้

ในกรณีคณะกรรมการโฉนดชุมชนไม่ให้ความเห็นชอบให้สำนักงานแจ้งต่อชุมชน และชุมชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวันเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

ขั้นตอนที่ ๔: เมื่อคณะกรรมการโฉนดชุมชนให้ความเห็นชอบแล้วให้ถือว่าเป็นการรับรองชุมชนให้ได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ชุมชนมีสถานเป็นนิติบุคคล ข้อกำหนดหรือระเบียบในการจัดการโฉนดชุมชนที่ยื่นคำขอไว้นั้นสามารถใช้บังคับได้ ในกรณีที่ชุมชนจะขอแก้ไขกฎระเบียบชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ขั้นตอนที่ ๕: ให้สำนักงานโฉนดชุมชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นจัดทำแนวเขตที่ดินร่วมกับชุมชนตามที่คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติและออกหนังสือรับรองให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการรับรองให้แก่ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

ภาพที่ ๔ แผนผังแสดงขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาจัดให้มีโฉนดชุม



๖. การเพิกถอนสิทธิชุมชนและกรณีชุมชนขอยกเลิกการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน กำหนดไว้ ๒ กรณีดังนี้

(ก) กรณีการเพิกถอนสิทธิ

กรณีชุมชนการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ได้รับโฉนดชุมชน อาจถูกคณะกรรมการโฉนดชุมชนพิจารณาเพิกถอนโฉนดชุมชน โดยมีขั้นตอนและกระบวนการดังนี้

(๑) ให้สำนักงานโฉนดชุมชนมีหนังสือแจ้งเตือนชุมชนเพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

(๒) ในกรณีที่ชุมชนไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ให้สำนักงานโฉนดชุมชนมีหนังสือแจ้งเตือนต่อชุมชนอีกครั้งพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินเก้าสิบวัน

(๓) ในกรณีที่ชุมชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้สำนักงานโฉนดชุมชนนำเสนอคณะกรรมการโฉนดชุมชนเพื่อพิจารณาเพิกถอน

(๔) หากคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติเพิกถอน ให้แจ้งหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินตามกระบวนการตามปกติต่อไป

(ข) กรณีชุมชนขอยกเลิกสิทธิ

กรณีชุมชนซึ่งได้รับโฉนดชุมชนแต่ไม่ประสงค์จะบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนแล้วสามารถดำเนินการขอยกเลิกโฉนดชุมชน โดยมีขั้นตอนและกระบวนการดังนี้

(๑) ให้ชุมชนแจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการยุติการจัดการโฉนดชุมชนและที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อทางราชการ เป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการยุติ

(๒) เมื่อคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติให้เพิกถอนแล้ว ให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการจัดการโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

๗. การต่อใบอนุญาต

กำหนดให้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนที่ประสงค์จะจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชนต่อไป ยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการรับรองให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนนั้นต่อไป

๘. บทกำหนดโทษ

(๑) บทกำหนดโทษ กรณีที่ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) กำหนดโทษของสมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการชุมชน หากจำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับจัดสรรโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนั้น ผู้ใดซื้อรับโอนเช่า เช่าซื้อ หรือใช้ประโยชน์ที่ดินโดยจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม โดยไม่มีสิทธิในที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๔.๒ ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน

(๑) สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ชุมชน จำนวนประชาชนไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ราย

(๒) เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน

(๓) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน สามารถพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ

(๔) การปรับปรุงระบบการผลิตและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และระบบนิเวศ จะทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของชุมชน และในภาพรวมมีคุณภาพที่ดีขึ้น

(๕) ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีการร่วมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน มีสร้างกฎ ระเบียบและกติกาของชุมชน รวมทั้งกลไกการทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

เสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. เห็นชอบรายงานข้อเสนอ เรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

๒. เห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

เพื่อส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

.....

เอกสารอ้างอิง

กรมธนารักษ์, ข้อมูลการสำรวจทางกายภาพ ที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ (๒๕๓๕ - ๒๕๔๘)

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, (๒๕๕๒) ข้อมูลผลการสำรวจการถือครองที่ดิน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, http://www.dnp.go.th/parkreserve/Np/Html/Arrange_Np/Forest_Park.html

ชล บุนนาค, การสำรวจองค์ความรู้เรื่องแนวคิดว่าด้วยการจัดการทัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทยโดย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บริหารจัดการ “ทรัพยากรร่วม” อย่างไรให้มีประสิทธิภาพ-รางวัลโนเบลว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ตอนที่ ๒ (จบ), http://setthasat.com/๒๐๑๑/๑๐/๓๑/ostrom-common-resource-ii/

ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พลเอก, นายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

ศศิน เฉลิมลาภ และคณะ, (๒๕๕๖) คู่มือการมีส่วนร่วมและการจัดการความขัดแย้งในผืนป่าตะวันตก. มูลนิธิสืบนาคะเสถียร.

สรุปผลการดำเนินงานการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์, โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (กิจกรรมตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ)

สำนักงานโฉนดชุมชน, เอกสารประกอบการชี้แจงคณะทำงานที่ดินและป่าไม้ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.), http://chm-thai.onep.go.th/chm/PA/Detail/Forest_Park.html

สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทยข้อมูล ส่วนยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายใน

สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, (๒๕๕๐) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

"ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

"โฉนดชุมชน" หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

"ชุมชน" หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน" เรียกโดยย่อว่า "ปจช." ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๕๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน" เรียกโดยย่อว่า "ปจช." ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ค

ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสม

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๗ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน จึงให้ออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

"ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

"โฉนดชุมชน" หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

"ชุมชน" หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๓ การดำเนินงานประสานงานของคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนแก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ และที่ดินของรัฐนั้นสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ข้อ ๔ ชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

(๒) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๒.๑) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(๒.๒) บรรลุนิติภาวะ

(๒.๓) มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก่อนวันยื่นคำขอ

(๒.๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒.๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(๒.๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒.๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นั้น

(๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี

ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น หากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๔ (๒) สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่นเป็นคณะกรรมการชุมชนตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๕ ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

(๑) แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

(๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน

(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน

(๕) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ข้อ ๖ ให้สำนักงานทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชน ในกรณีนี้คณะกรรมการอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้น หรือจังหวัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่นให้ร่วมทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา หากมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าต้องใช้เวลาเกินกว่านั้น ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณีและแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ

ข้อ ๗ เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้วให้สำนักงานแจ้งมติพร้อมส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่อไป

กรณีที่ชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนที่ยื่นคำขอประสงค์ที่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติ ก็ให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณามติของคณะกรรมการไม่ตัดสิทธิของชุมชนที่จะยื่นคำขอใหม่

การดำเนินการในชั้นแจ้งมติคณะกรรมการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

โฉนดชุมชนที่ออกให้แก่ชุมชนแต่ละครั้งให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๙ ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างเคร่งครัด

ข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

ข้อ ๑๑ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าควรให้ชุมชนนั้นดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อจากการอนุญาตก่อนหน้านั้น

ข้อ ๑๒ หากพบว่าชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนใด มีการกระทำขัดต่อกฎหมายหรือข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร หากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจาณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบให้เพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้สำนักงานแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกโฉนดชุมชนและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ

ข้อ ๑๓ ชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน หากไม่ประสงค์ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้แจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการยุบเลิกการดำเนินงานโฉนดชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อทางราชการ เป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการยุบเลิก เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ยุบเลิกแล้ว ให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐนั้น ให้นำความในข้อ ๑๑ มาใช้โดยอนุโลม

ข้อ ๑๔ ชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่ดินอื่นนอกจากที่ดินของรัฐ อาจยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวในแบบเดียวกันกับชุมชนในที่ดินของรัฐเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ในการนี้ ให้จัดทำโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงสนับสนุนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานจัดทำฐานข้อมูลของชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่อนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อร่วมกันติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยเคร่งครัด หากมีปัญหาให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร็ว

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

สาทิตย์ วงศ์หนองเตย

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ภาคผนวก ง
ประมวลมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โฉนดชุมชน

ภาคผนวก ง
ประมวลมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โฉนดชุมชน

เรื่อง	เลขที่ ส. ยืนยัน
๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนพ.ศ. ....(การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)	๒๐๐๗๓/๕๒
๒. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ รายงานการประชุมคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีครั้งที่ ๗/๒๕๕๕๒	๒๓๑๖๙/๕๒
๓. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องโฉนดชุมชน	๓๗๗๕/๕๓
๔. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. .... (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)	๘๐๔๘/๕๓
๕. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ข้อเสนอแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน	๗๗๙๗/๕๓
๖. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๓ แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล	๙๕๕๕/๕๓
๗. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ รายงานผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน	๒๒๗๕๘/๕๓
๘. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕๓ แนวทางการดำเนินการโฉนดชุมชน	๒๔๗๖๘/๕๓
๙. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ สรุปผลการหารือและการดำเนินการโฉนดชุมชนตามข้อเรียกร้องของขบวนการประชาชน เพื่อสังคมที่เป็นธรรม	๔๔๘๒/๕๔
๑๐. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ที่ดินเอกชนปล่อยร้าง และเหมืองแร่	๕๒๘๑/๕๔

เรื่อง	เลขที่ ส. ยืนยัน
๑๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินกรณีปัญหาการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่ อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์	๕๒๗๔/๕๔
๑๒. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจ และเรื่อง รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ	๑๓๑๓๔/๕๔
๑๓. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ การแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานโฉนดชุมชน	๑๒๓๓๐/๕๔
๑๔. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขอความเห็นชอบการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง	๑๒๐๖๗/๕๔
๑๕. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ การแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง	๑๒๐๕๔/๕๔
๑๖. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔	
รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ และเรื่องรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ	๑๖๒๒๘/๕๔

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

เรื่อง	เลขที่ ส. ยืนยัน
๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้	๘๑๑๓/๔๑
๒. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ ขอมาตรการในการแก้ไขปัญหาในการจัดให้ราษฎรผู้บุกรุกเช่าที่ราชพัสดุ	๗๙๗๘/๔๕
๓. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผลการประชุมคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.)	๑๗๘๖๑/๔๖
๔. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ	๑๕๓๗๖/๔๙
๕. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ นโยบายการพัฒนาระบบราชการ	๓๖๗๒/๕๒
๖. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ การขยายระยะเวลาของมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒	๑๘๗๓/๕๓
๗. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ การขยายระยะเวลาของมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓	๑๖๕๑๒/๕๓
๘. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.	๒๓๘๕๙/๕๓
ภาคผนวก	

ลุ่มประมวลผลข้อมูลและมติคณะรัฐมนตรี
สำนักบริหารงานสารสนเทศ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
สิงหาคม ๒๕๕๔

ภาคผนวก จ

บันทึกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และ (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

สำเนา

ที่ คปก. ๐๑/๖๖๓

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๙ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑.บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

๒.ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

๓.ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

๔.ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นั้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับคำร้องขอรับการสนับสนุนในการร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... จากเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เร่งด่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ และรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ ๓ ฉบับ ดังกล่าว โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะและร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ มายังท่านเพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)
ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

กม.คปก.(ป) ที่ ๒/๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

---

๑. ความเป็นมา

ประเทศไทยประสบปัญหาในเรื่องทรัพยากรที่ดินที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ ได้แก่ ปัญหาข้อพิพาทเรื่องการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอของเกษตรกรและคนยากจน และปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการปล่อยที่ดินทิ้งร้างอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการในการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ ที่ผ่านมารัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ฯลฯ แต่การดำเนินการกลับมุ่งเน้นการนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรให้แก่ประชาชนเท่านั้นโดยมิได้แก้ปัญหาการถือครองที่ดินทั้งระบบ ด้วยเหตุดังกล่าว เครือข่ายประชาชนที่เดือดร้อนได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้เสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยโฉนดชุมชน กฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๐ สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ยังคงดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองและเสริมสร้างสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินของชุมชน พ.ศ.๒๕๕๕ โดยข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๕ มีชุมชนที่ยื่นขอดำเนินการโฉนดชุมชนจำนวน ๔๔๐ ชุมชน ๖๓,๐๓๑ ครัวเรือน[๑] และคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) เห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนไปแล้ว ๕๕ ชุมชน[๒]

/นอกจากนั้น...

---

[๑] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/saranyng/รายงานเดือนเมษา.pdf

[๒] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/thamroch/ชุมชนที่เห็นชอบ% 2055%20 ชุมชน.pdf

นอกจากนั้นในปี พ.ศ.๒๕๕๔ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเป็นองค์กรในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการเข้าไม่ถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขว่า หากพ้นกำหนดระยะเวลา ๕ ปีที่มีผลใช้บังคับ หากยังไม่ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดินจะต้องยุบเลิกสถาบัน

สำหรับมาตรการทางภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้เสนอยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ และยกร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ใช้บังคับแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดินของรัฐโดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองและเสริมสร้างสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินของชุมชน พ.ศ.๒๕๕๕ และการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการเข้าไม่ถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน โดยใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประสบปัญหาและอุปสรรคในหลายด้านเนื่องจากเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง นอกจากนั้นภาคประชาชนยังเห็นว่าแม้จะมีตรากฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นบังคับใช้ แต่มิได้แก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและปัญหาการปล่อยที่ดินทิ้งร้าง

ดังนั้น เครือข่ายภาคประชาชนจึงได้มีหนังสือขอรับการสนับสนุนการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. .... พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เพื่อใช้สิทธิการเข้าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งมิได้รับรองการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงทำให้การดำเนินการเสนอร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับต่อสภานิติบัญญัติขององค์กรภาคประชาชนหยุดชะงักไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเห็นควรสนับสนุนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน

/๒.การดำเนินการ...

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษา วิเคราะห์ เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ และผู้แทนจากองค์กรเอกชน รวมทั้งผู้นำชุมชนและประชาชน เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทั้งในและต่างประเทศ

๒.๑.๑ สภาพปัญหาที่ดิน

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอยังคงเป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกรและคนยากจนสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน[๑] ยิ่งเมื่อมีแนวนโยบายในการขยายเพิ่มที่ดินของรัฐ[๒] โดยเฉพาะการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยมิได้ตระหนักและให้ความสำคัญต่อประเด็นสิทธิชุมชน โดยลิดรอนสิทธิในที่ดินของชุมชนซึ่งทำประโยชน์ตามวัฒนธรรมของชุมชนที่เป็นการรักษาระบบนิเวศน์[๓] ทำให้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้ถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติตามข้อกฎหมายไปด้วยเช่นกัน ดังสะท้อนได้จากการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาชนกรณีการเรียกร้องพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯในอดีต ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทำให้ที่ดินซึ่งเดิมถือเป็นปัจจัยการผลิต ได้ถูกแปรสภาพกลายเป็นทรัพย์สินภายใต้กลไกตลาด ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาที่ดินและการกำหนดราคาที่ดินที่สูงกว่ามูลค่าที่ดินจริงตามมา ทั้งนี้สามารถสรุปสภาพปัญหาที่ดินที่สำคัญได้ดังนี้

/(๑) ปัญหาความขัดแย้ง...

---

[๑] งานศึกษาเรื่อง วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ.๒๔๗๕ - ๒๕๑๘) โดยวีรวัฒน์ อริยะวิริยานันนท์ (๒๕๕๒) พบว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก ตามด้วยการเลิกทาส เลิกไพร่และปลดปล่อยสตรี พร้อมทั้งปฏิรูปกฎหมายจัดการที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ที่มีผลเป็นการผนวกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งความเป็นเจ้าของและสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่เคยแยกจากกันเข้าเป็นหนึ่งเดียวที่เรียกว่ากรรมสิทธิ์เอกชนซึ่งก่อให้เกิดเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ (Absentee Landlords) และแรงงานเสรีที่หลุดจากที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินเกิดภาวการณ์กระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นสูง ที่ดินกลายเป็นสินค้าที่มีราคาสูง ส่งผลกระทบให้เกิดชาวนาชาวไร่ไร้ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นปัญหานับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

[๒] เช่น การประกาศเขตสงวนหวงห้าม (เช่น เขตทหาร) การกำหนดเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทต่างๆ แต่ที่มีผลอย่างกว้างขวางมากที่สุดคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) ซึ่งกำหนดให้ต้องรักษาพื้นที่ป่าให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งนำไปสู่การประกาศเขตป่าสงวนคุ้มครอง และประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทั้งอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในระยะต่อมา ทั้งนี้ส่วนใหญ่มิได้กันเขตชุมชนออกจากการประกาศและกลายเป็นข้อพิพาทมาจนถึงปัจจุบัน

[๓] เช่น ไร่หมุนเวียนของชุมชนกะเหรี่ยงหรือป่าชุมชน ถูกประกาศเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทำให้ชุมชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เช่นเดิมอีกต่อไป

(๑) ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ เป็นต้นมา หน่วยงานรัฐได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐ (ไม่รวมเขตปฏิรูปที่ดิน นิคมสหกรณ์ นิคมสร้างตนเอง) ไปแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ ล้านไร่[๖] การกำหนดเขตที่ดินของรัฐดังกล่าวแม้จะช่วยให้สามารถรักษาที่ดินของรัฐในทางกฎหมายเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกันได้สร้างปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างประชาชนกับหน่วยรัฐด้วยเช่นกัน เนื่องจากการกำหนดเขตที่ดินของรัฐหรือเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ขาดความชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดกรณีพิพาทจากการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชุมชนยืดเยื้อมายาวนาน ในขณะที่การขยายตัวของประชากร ความต้องการที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้การบุกรุกที่ดินของรัฐมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามลำดับ จากตัวเลขที่เป็นทางการของหน่วยงานต่างๆ พบว่ามีผู้เข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ ๔๕๐,๐๐๐ ราย เนื้อที่ ๖.๔ ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน ๑๘๕,๙๑๖ ราย เนื้อที่ ๒,๒๔๓,๙๔๓ ไร่ ที่ราชพัสดุ จำนวน ๑๖๑,๙๓๒ ราย เนื้อที่ ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ เป็นต้น[๗]

ทั้งนี้ กฎหมายและกลไกการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ดินของรัฐประเภทป่าอนุรักษ์ เช่น มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)[๘] เพื่อแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณและกฎหมาย รวมทั้งมาตรการอพยพโยกย้ายชุมชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์เนื่องจากไม่มีพื้นที่รองรับ ตลอดจนการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่มาตรการการปราบปรามและจับกุมทำให้รัฐต้องใช้บุคลากรและงบประมาณสูงมากในการดำเนินการ รวมทั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน ทั้งนี้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า มีชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) จำนวนมาก ในบางกรณีแม้จะผ่านการพิสูจน์สิทธิว่าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ แต่ด้วยการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด จึงทำให้หน่วยงานรัฐซึ่งดูแลพื้นที่ไม่สามารถอนุญาตให้ชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ การดำเนินการที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงแค่การผ่อนปรนเท่านั้น ทำให้ชุมชนยังคงเสี่ยงต่อการถูกจับกุมดำเนินคดี อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชุมชนขาดความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

/(๒) ปัญหาการไร้ที่ดิน...

[๖] อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. ๒๕๕๓. โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า ๑๑-๑๓.

[๗] เพิ่งอ้าง. หน้า ๓๕-๓๖.

[๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร

ปัญหาการขาดแคลนที่ดิน ทำให้เกษตรกรรายย่อยและคนยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินจากตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ พบว่ามีคนจนและเกษตรกรรายย่อยมาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดินทั้งหมด ๔,๘๐๐,๐๐๐ ราย ผ่านการคัดกรอง (ใช้เกณฑ์รายได้ต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี) และยืนยันต้องการความช่วยเหลือ จำนวน ๒,๒๑๗,๕๔๖ ราย จำแนกเป็นไม่มีที่ดินทำกิน จำนวน ๘๘๙,๐๒๒ ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน ๕๑๗,๒๖๓ ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ๘๑๑,๒๗๙ ราย[๙]

การสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (๒๕๕๖) พบว่า ในปี พ.ศ.๒๕๕๔ มีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นประมาณร้อยละ ๑๙.๖ ของที่ดินเกษตรทั้งหมด ๑๔๙.๒๕ ล้านไร่ ซึ่งพบในภาคกลางสูงที่สุดประมาณร้อยละ ๓๖ โดยมีมากกว่า ๑๐ จังหวัดที่มีการเช่ามากกว่าร้อยละ ๔๐ และพบสูงที่สุดในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการเช่าที่ดินมากถึงร้อยละ ๗๒[๑๐] นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกษตรกรต้องจ่ายค่าเช่าสูง และการเช่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีการทำสัญญาเช่าที่ถูกกฎหมาย หรือสัญญาเช่าไม่สมบูรณ์ซึ่งนำไปสู่การเช่าที่ไม่เป็นธรรมของเกษตรกรรายย่อย

ทั้งนี้ การมีที่ดินทำกินของเกษตรกรเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและแรงงานภาคเกษตรในภาพรวม แม้ว่าแรงงานภาคการเกษตรของไทยจะลดลงเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา แต่ภาคเกษตรกรรมยังเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญของประเทศ โดยในปี ๒๕๕๔ แรงงานภาคการเกษตรคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๑ ของแรงงานทั้งหมด เป็นจำนวนแรงงานที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น เช่น ภาคการผลิต (ร้อยละ ๑๙.๓) และภาคบริการ (ร้อยละ ๓๙.๖)[๑๑]

(๓) ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

ปัจจุบันที่ดินของประเทศไทยที่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายครอบครองโดยประชาชนทั่วไปมี ๑๓๐ ล้านไร่ ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนส่วนน้อย กล่าวคือ ในปี พ.ศ.๒๕๔๙ ที่ดินร้อยละ ๑๐ ของคนทั้งประเทศเป็นของผู้ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๙๐ เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๑ ไร่เท่านั้น[๑๒]

งานศึกษาของดวงมณี (๒๕๕๗) พบว่าเมื่อพิจารณาการถือครองที่ดินในประเทศไทย ตามข้อมูลการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ปี พ.ศ.๒๕๕๕ มีการออกเอกสารสิทธิจำนวน ๓๓,๐๘๒,๓๐๓ แปลง แบ่งเป็น โฉนดที่ดิน จำนวน ๒๘,๔๗๕,๐๔๖ แปลง น.ส.๓ ก จำนวน ๓,๓๙๑,๕๒๓ แปลง น.ส.๓ จำนวน ๑,๐๗๖,๒๒๓ แปลง

/ใบจอง...

---

[๙] อ้างใน สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย. ๒๕๕๔. การคืนความเป็นให้กับประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร. เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย ครั้งที่ ๑.

[๑๐] ดูเพิ่มเติมใน ประชาชาติธุรกิจ เว็บไซต์ http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403500111

[๑๑] สำนักงานสถิติแห่งชาติ.โครงการสำรวจภาวการณ์ทำงานของประชากร (ไตรมาส ๓) พ.ศ.๒๕๓๓-๒๕๕๔.

[๑๒] พลเดช ปิ่นประทีป (บรรณาธิการ). ๒๕๕๗. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย.สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. หน้า ๖.

ใบจองจำนวน ๑๓๙,๕๑๑ แปลง[๑๓] และจากสัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทยจำแนกตามขนาดการถือครองปี พ.ศ.๒๕๕๕ จะเห็นได้ว่า ผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า ๑ ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๕๐.๑๗ ผู้ถือครองที่ดินระหว่าง ๑-๕ ไร่ มีสัดส่วนร้อยละ ๒๑.๙ นั่นคือ ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ ๗๐.๐๗ เป็นผู้มีที่ดินไม่เกิน ๕ ไร่ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดิน ตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑.๓๓

โดยสรุปสัดส่วนการถือครองที่ดินของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดากลุ่มที่มีที่ดินมากที่สุด ๒๐% แรก ถือครองที่ดินต่างจากกลุ่มที่มีที่ดินน้อยที่สุดถึง ๖๐๐ กว่าเท่า โดยผู้ถือครองที่ดินสูงสุด มีที่ดินในครอบครองถึง ๖๓๐,๐๐๐ ไร่ หากจำแนกผู้ถือครองที่ดิน โดยนำสัดส่วนการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมาหาค่าเฉลี่ย ยังพบตัวเลขกลุ่มผู้ถือครองมากที่สุด ๑๐% ถือครองที่ดิน ๘๐% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ส่วนประชาชนกลุ่มที่เหลืออีก ๙๐% กลับถือครองที่ดินเพียง ๒๐% ของที่ดินโฉนดทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก[๑๔]

๒.๑.๒ แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน

แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน เป็นข้อเสนอของภาคประชาชนอันเป็นผลต่อเนื่องจากการเรียกร้อง เรื่องป่าชุมชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้รับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยมีหลักการสำคัญคือ การรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชน (Collective Right) งานศึกษาของไผทชิต (๒๕๕๕)[๑๕] พบว่า โฉนดชุมชนเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

งานวิจัยของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (๒๕๕๐) เรื่อง โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม ชี้ให้เห็นว่าการให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเอง ให้สอดคล้องกับกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐแนวทางดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว

/ยังเป็นผลดี...

---

[๑๓] ดวงมณี เลาวกุล. ๒๕๕๗. การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย ใน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยสู่สังคมเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[๑๔] อ้างแล้วใน ๑๒. หน้า ๖-๑๑.

[๑๕] ไผทชิต เอกจริยากร. ๒๕๕๕. โฉนดชุมชนทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ใน วารสารราชบัณฑิตยสถาน ฉบับที่ ๓๗.กรุงเทพมหานคร. หน้า ๗๔-๘๙.

ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง[๑๖]

หลักการและแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนสอดคล้องกับข้อเสนอของ Elinor Ostrom (๒๐๐๙) แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียน่า ซึ่งศึกษาพบว่า มีชุมชนมากมายในดินแดนต่างๆ ของโลกที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรสาธารณะมีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมากมาย ออสตรอมได้วิเคราะห์และเสนอแนวความคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) รวมทั้งการออกแบบหลักการ (Design Principles) ๘ ประการ[๑๗] อันเป็นปัจจัยและเงื่อนไขทำให้ชุมชนต่างๆ ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วม งานดังกล่าวทำให้ออสตรอมได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี พ.ศ.๒๐๐๙[๑๘] ซึ่งเป็นการท้าทายองค์ความรู้ดั้งเดิมที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Garrett Hardin (๑๙๖๘)[๑๙] ซึ่งเชื่อกันว่าในการจัดการทรัพยากรต้องเน้นการสร้างความชัดเจนของความเป็นเจ้าของและการมีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนโดยกำหนดให้ทรัพยากรนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Property) หรือกรรมสิทธิ์ของเอกชน (Private Property)

แนวคิดและหลักการเรื่องโฉนดชุมชนได้รับการยอมรับจากรัฐบาล ดังสะท้อนจากคำแถลงนโยบายรัฐบาลที่ผ่านมาทั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ เวชชาชีวะ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งสนับสนุนแนวคิดโฉนดชุมชน โดยสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ เวชชาชีวะ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ เพื่อดำเนินการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนและดำเนินการพิจารณาจัดให้มี

/โฉนดชุมชน...

---

[๑๖] อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. ๒๕๕๐. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

[๑๗] Design principles for Common Pool Resource (CPR) institutions ;

1. Clearly defined boundaries (effective exclusion of external un-entitled parties).
2. Rules regarding the appropriation and provision of common resources that are adapted to local conditions
3. Collective-choice arrangements that allow most resource appropriators to participate in the decision-making process.
4. Effective monitoring by monitors who are part of or accountable to the appropriators.
5. A scale of graduated sanctions for resource appropriators who violate community rules.
6. Mechanisms of conflict resolution that are cheap and of easy access.
7. Self-determination of the community recognized by higher-level authorities
8. In the case of larger common-pool resources, organization in the form of multiple layers of nested enterprises, with small local CPRs at the base level.

[๑๘] ดูเพิ่มเติมใน http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2009/ostrom-facts.html (ออนไลน์).

[๑๙] งานศึกษาของฮาร์ดินที่ได้รับการอ้างอิงอยู่บ่อยครั้งคือ โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons) ดูเพิ่มเติมใน http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full

โฉนดชุมชน และต่อมารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าวและออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองและเสริมสร้างสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินของชุมชน พ.ศ.๒๕๕๕ ขึ้นมาบังคับใช้แทน กระทั่งถึงปัจจุบันมีชุมชนแสดงความประสงค์จัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมากกว่า ๔๔๐ ชุมชน

๒.๑.๓ แนวคิดเรื่องธนาคารที่ดิน (Land Bank)

จากสภาพปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการเข้าไม่ถึงที่ดินของเกษตรกรและคนยากจน จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (Land Bank) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจน สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งลดการผูกขาดในตลาดที่ดิน การศึกษาของโสภณ ชมชาญและดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (๒๕๕๕)[๒๐] พบว่า แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีมานานกว่า ๔๕ ปีแล้ว โดยในปี พ.ศ.๒๕๑๒ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๒ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๗ ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยเสนอให้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินและให้ดำเนินการด้วยวิธีสหกรณ์และในปี พ.ศ.๒๕๑๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่สหกรณ์ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๘ รวมทั้งตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ขึ้น โดยมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลังจากนั้นได้มีการดำเนินการจัดหาที่ดินในรูปแบบกองทุนเรื่อยมา ทั้งนี้ในการศึกษาเดียวกันยังพบว่า การดำเนินงานของกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาที่ดินทำกินต่างๆ ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๒ จนถึงการจัดตั้งกองทุนที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๖ ประการ คือ

(๑) งบประมาณหรือแหล่งทุนในการจัดหาที่ดินมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการจัดหาที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

(๒) ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ได้รับที่ดินจากรัฐจำนวนหนึ่ง ขาดความรู้และความตั้งใจที่จะทำการเกษตรจึงละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดให้

(๓) ที่ดินที่รัฐจัดซื้อมาไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแก่การเกษตรและการดำรงชีวิต

(๔) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยเฉพาะกรณีของกองทุนที่ดิน

(๕) การดำเนินงานอยู่ภายใต้ขอบเขตและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

/(๖) มีปัญหาเรื่อง...

---

[๒๐] โสภณ ชมชาญและดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ๒๕๕๕. รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน. สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

(๖) มีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

การศึกษาของโสภณและคีเรกมีข้อเสนอในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของธนาคาร แหล่งที่มาของเงินทุน โครงสร้างของธนาคาร ที่มาของที่ดิน วิธีการจัดหาที่ดิน การบริหารจัดการ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับงานศึกษาของสถิตย์พงศ์ สุดชูเกียรติและคณะ (๒๕๕๗) ซึ่งเสนอให้จัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน[๒๓]

ผลการเรียกร้องจากภาคประชาชนให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินซึ่งยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

จากการศึกษาในต่างประเทศ พบว่ามีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินในหลายประเทศ มีหลากหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาขณะนั้นๆ แต่ในภาพรวม ธนาคารที่ดินมีบทบาทในการเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาและเป็นตัวเชื่อมความสมบูรณ์ของตลาดที่ดินให้มีการกระจายที่ดินอย่างเหมาะสม ลดการผูกขาดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้มีที่ดินมากหรือไม่ใช้ประโยชน์ไปสู่ผู้ยากจนหรือเกษตรกรรายย่อยที่ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การมีธนาคารที่ดินต้องควบคู่กับมาตรการอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดเก็บภาษี การคุ้มครองพื้นที่ การจำแนกความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างการดำเนินกิจการธนาคารที่ดินที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

(๑) ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สาธารณรัฐไต้หวันได้ดำเนินนโยบายที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า "ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน (Equalization of Land Rights)" อาทิ การกระจายสิทธิในที่ดินให้เท่าเทียมกันและโครงการแผ่นดินของผู้หว่านไถ (Land to the Tiller) และในปี ค.ศ.๑๙๘๕ ได้จัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan) ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ใช้ชื่อว่า The Land Bank of Taiwan Co.,Ltd. ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันมีรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวและเป็นธนาคารแห่งเดียวที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อการเกษตร วัตถุประสงค์ของธนาคารนี้คือพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจแห่งชาติที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับบ้าน ที่ดินและการเกษตร

/(๒) ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์...

---

[๒๓] สถิตย์พงศ์ สุดชูเกียรติ และคณะ. ๒๕๕๗. โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

(๒) ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of Philippines)

ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ประเทศฟิลิปปินส์ได้ตราประมวลกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้มีการก่อตั้งธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินในการกระจายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ผู้ถือครองที่ดินรายเล็กรายน้อย โดยมีภารกิจหลักในการขยายสินเชื่อให้แก่ภาคการเกษตร อันได้แก่ เกษตรกรรายย่อย ชาวประมง ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจด้านการเกษตร โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่สหกรณ์ชาวประมงและสหกรณ์การเกษตร ปัจจุบันธนาคารที่ดินอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารกลางฟิลิปปินส์ และให้ได้รับการยกเว้นภาษีทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทรัพย์สิน และรายได้ต่างๆ รวมทั้งไม่ต้องส่งเงินปันผลคืนให้รัฐบาล

(๓) ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย (Land Bank of Galicia)

กาลิเซีย (Galicia) ซึ่งเป็นเขตปกครองตนเองของประเทศสเปน มีการตรากฎหมายการบริหารจัดการและมาตรการทางภาษีสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรและธนาคารที่ดิน (Act 7/2007 on administrative and tax measures for the conservation of utilized agricultural areas and on the Land Bank of Galicia) เพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าของที่ดินจำนวนมากถือครองที่ดินในชนบทแต่ไม่ได้อาศัยอยู่ในชนบททำให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย จะทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกร โดยเช่าหรือซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินทำให้สิทธิในการดูแลและจัดการที่ดินเป็นของธนาคารที่ดิน จากนั้น ธนาคารที่ดินจะนำที่ดินนั้นไปให้เกษตรกรเช่าทำเกษตรกรรม

(๔) กองทุนที่ดินแห่งชาติแห่งฮังการี (Hungarian National Land Fund)

ประเทศฮังการีมีความพยายามที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดินมานานแล้วและประสบความสำเร็จเมื่อปี ๒๐๐๑ โดยได้มีการตรากฎหมายกองทุนที่ดินแห่งชาติ (The Act on National Land Fund) ขึ้นเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์และกำกับการทำงานของตลาดที่ดิน โดยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐจะถูกบริหารจัดการโดย The National Land Fund Managing Organization การได้มาซึ่งที่ดินจะเป็นไปโดยความสมัครใจโดยจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินในราคาตลาดหรือจ่ายเป็นเบี้ยบำนาญรายปีตลอดชีพ (Life-annuity) โดยจะให้สำหรับเกษตรกรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ทั้งนี้กองทุนที่ดินจะปฏิบัติตามนโยบายที่ดินของรัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนของการสร้างโอกาสให้ผู้คนในภาคเกษตร เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเชิงธุรกิจ

นอกจากนั้นยังมีการดำเนินงานในลักษณะธนาคารที่ดินในอีกหลายประเทศ เช่น กองทุนที่ดินแห่งลิธัวเนีย กองทุนที่ดินแห่งบัลแกเรีย เป็นต้น

/๒.๑.๔ แนวคิดเรื่องภาษีที่ดิน...

๒.๑.๔ แนวคิดเรื่องภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

จากสภาพปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทำกินและการปล่อยที่ดินทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ของประเทศ มีข้อเสนอให้นำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ รวมทั้งให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ โดยเก็บภาษีที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไปตามขนาดการถือครองที่ดินและลักษณะการใช้ประโยชน์ในอัตราก้าวหน้า โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าร้อยละ ๕๐ ส่งให้แก่ธนาคารที่ดินและที่เหลือส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[๒๒]

จากการศึกษาพบว่า เดิมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๓๔[๒๓] ได้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินโดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน ๕๐ ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่ ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ไม่เกิน ๕ ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน ๕ ไร่ อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.๒๕๐๒ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ยกเลิกมาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๙๗ และอนุมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ การยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินเกิดจากแรงผลักดันจากทางการเองที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจทุนนิยม มีผลให้กลุ่มทุนสามารถเข้าถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน เกษตรกรผู้ยากไร้มีที่ดินเพียงเล็กน้อยในการผลิตเพื่อยังชีพ จึงไม่สามารถทานอำนาจทุนและต้องสูญเสียที่ดินในที่สุด[๒๔]

ทั้งนี้ ปัจจุบันระบบภาษีที่จัดเก็บจากการครอบครองทรัพย์สินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ และภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ โดยปัจจุบัน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ และตร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ขึ้นมาใช้บังคับแทน อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

/มิได้มี...

---

[๒๒] ดูเพิ่มเติมใน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... (ฉบับภาคประชาชน) จัดทำโดย สำนักงานปฏิรูป

[๒๓] ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๔ นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่เกิน ๕๐ ไร่
(๒) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	ไม่เกิน ๑๐ ไร่
(๓) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม	ไม่เกิน ๕ ไร่
(๔) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย	ไม่เกิน ๕ ไร่

ทั้งนี้ เว้นจะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้

[๒๔] วินัย บุญพราหมณ์. ๒๕๕๐. การยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ.๒๕๐๒) กับผลกระทบต่อการถือครองที่ดินในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ศิลปะศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน ดังนั้น หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าจะทำให้การจัดเก็บภาษีที่ดินของประเทศไทยเป็น ๒ ชั้น กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีที่ดินชั้นแรกตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการจัดเก็บภาษีชั้นที่สอง (ตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไป) ในอัตราก้าวหน้าตามกฎหมาย ว่าด้วยภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

นอกจากนี้ จากการศึกษาระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินในต่างประเทศ[๒๕] กรณีประเทศเกาหลีใต้ ภาษีที่ดินซึ่งรัฐบาลกลางเกาหลีใต้จัดเก็บเป็นรายได้ที่มาจากทรัพย์สินและผลได้จากทุนเมื่อเกิดการโอนหรือเปลี่ยนมือ ส่วนภาษีทรัพย์สินที่เป็นของรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการได้มาและการลงทะเบียนทรัพย์สินและเรียกเก็บจากเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งนี้ในส่วนของภาษีการถือครองที่ดินนั้น มีการจัดเก็บทั้งในอัตราคงที่และอัตราก้าวหน้า โดยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีการจัดเก็บในอัตราคงที่ ที่ดินที่มีราคาแพงมีการจัดเก็บในอัตราคงที่ที่สูงกว่าที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและที่ดินเพื่อการพาณิชย์ที่มีมูลค่าที่ดินรวมมากกว่า ๕๐๐ ล้านวอน มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่ดินของประเทศเกาหลีใต้จึงเน้นวัตถุประสงค์เพื่อลดการกำหนดราคาที่ดินสูงกว่ามูลค่าจริงเป็นหลัก

สำหรับในประเทศญี่ปุ่น มีการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่สำคัญ ๒ ประเภท คือ ภาษีทรัพย์สินและภาษีการวางผังเมือง โดยทั้งภาษีทรัพย์สินและภาษีการวางผังเมืองนั้น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ มีฐานภาษีคิดตามมูลค่าของราคาตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ ข้อแตกต่างระหว่างภาษีทรัพย์สินและภาษีการวางผังเมือง คือ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีในรูปแบบของภาษีการวางผังเมือง คือ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองที่มีแผนจะพัฒนา มีอัตราสูงสุดที่ร้อยละ ๐.๓ ส่วนอัตราภาษีทรัพย์สินอยู่ในอัตรามาตรฐานที่ร้อยละ ๑.๔ และมีอัตราสูงสุดไม่เกิน ร้อยละ ๒.๑

๒.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ร่วมกับสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) สภาเกษตรกรแห่งชาติ มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และภาคีเครือข่าย รณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวใน ๔ ภูมิภาค[๒๖] คือ

๑.๑ ภาคเหนือ ระหว่างวันที่ ๒๒ - ๒๓ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๗ ณ โรงแรมศิรินารถ การ์เด้น อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

๑.๒ ภาคอีสาน ระหว่างวันที่ ๒๘ - ๒๙ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๗ ณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

/๑.๓ ภาคใต้...

---

[๒๕] อ้างใน เอกสารโครงการศึกษานโยบายภาษีที่ดิน (๒๕๕๒) โดย รศ.ดร.ชมพูนุช โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์

[๒๖] บันทึกการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ) เวทีรับฟัง ๔ ภูมิภาค

๑.๓ ภาคใต้ ระหว่างวันที่ ๒ - ๓ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ณ โรงแรมเคพาร์คแกรนด์ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๑.๔ ภาคกลาง ระหว่างวันที่ ๖ - ๗ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ณ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังได้จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ผู้แทนภาคส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการอิสระ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ" (Focus Group) ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีผู้แทนภาคส่วนราชการเข้าร่วมประมาณ ๕๐ คน[๒๗]

ครั้งที่ ๒ เครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๗ จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ" ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีเครือข่ายภาคประชาชนเข้าร่วมประมาณ ๘๐ คน[๒๘]

จากการรับความคิดเห็นสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑. เห็นด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

๑.๑ สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติจึงควรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยให้เชื่อมโยงกับคำว่า "โฉนด" ซึ่งมีความเป็นมาดั้งเดิมในการแสดงถึงสิทธิในที่ดิน

๑.๒ นิยามคำว่า "ชุมชน" ควรเพิ่มเติมเรื่องการใช้ประโยชน์และระบบการใช้ประโยชน์ที่สมดุลและยั่งยืนไว้ในคำนิยามดังกล่าว

๑.๓ การรับโฉนดเป็นหลักประกันและการเพิกถอนสิทธินั้น การให้ธนาคารที่ดินรับโฉนดชุมชนเป็นหลักประกันสินเชื่อเป็นการนำระบบทุนนิยมเข้ามาใช้ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม และการกำหนดให้เพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและจัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกรายอื่น และให้สมาชิกผู้ได้รับสิทธิแทนที่นั้นเป็นผู้รับภาระหนี้คงค้าง เป็นการเปิดช่องให้มีการเปลี่ยนมือการครอบครองทางพฤตินัยในที่ดินซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนมือในที่ดิน

/๑.๔ การดำเนินการ...

---

[๒๗] สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น (Focus Group) ต่อร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ วันอังคารที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗

[๒๘] สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ วันอังคารที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

๑.๔ การดำเนินการในพื้นที่ป่าต้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างชุมชนและป่า ต้องให้คณะกรรมการชุมชนกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์กับพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่กับชุมชนต้องกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

๑.๕ นิยามคำว่า "ผู้ยากจน" ตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ควรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙

๑.๖ กองทุนที่มีอยู่เดิมทำหน้าที่ผิดวัตถุประสงค์ หากจะก่อตั้งธนาคารที่ดินควรจะศึกษาจากปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตว่าธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นได้หรือไม่และสามารถบังคับให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ได้หรือไม่

๑.๗ ควรมีกฎหมายรองรับให้สามารถเข้าถึงข้อมูลการถือครองที่ดิน เนื่องจากกลไกของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินและมีการแสวงหาประโยชน์

๑.๘ นิยามคำว่า "ที่ดิน" ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ .... ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า เป็นที่ดินประเภทใด กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินที่เหมาะกับการเกษตรแต่ทิ้งรกร้างว่างเปล่า

๒. ข้อสังเกต ดังนี้

๒.๑ การมอบสิทธิให้แก่ชุมชนที่ตั้งกลุ่มขึ้นในการจัดการที่ดินของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... สร้างผลกระทบให้กับพื้นที่อนุรักษ์และอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างชุมชนที่ใช้ที่ดินกับเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรับผิดชอบ

๒.๒ การกำหนดเงื่อนไขเวลาการครอบครอง โดยให้คณะกรรมการสามารถประกาศกำหนดเป็นรายกรณีเนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหา เพราะหากประชาชนครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังจากที่เงื่อนไขกำหนดก็มีสิทธิได้รับโฉนดชุมชนซึ่งอาจเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินตามมา

๒.๓ ควรกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสิทธิชุมชนฯ

๒.๔ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. ๒๕๑๘ รับรองการดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนได้อยู่แล้วจึงควรแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ดีขึ้น

๒.๕ กลไกธนาคารที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ไม่แตกต่างกันมาก ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างระบบกลไกและการแข่งขันให้เหมาะสม นอกจากนี้ การเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยอาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๖ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ ขึ้นไปจะเป็นจุดอ่อนในการจัดเก็บภาษีเพราะแต่ละภูมิภาคขนาดการถือครองที่ดินในการใช้ประโยชน์แตกต่างกัน ควรมีการศึกษาให้ชัดเจนว่าแต่ละภาคกำหนดขนาด

/การถือครอง...

การถือครองที่ดินจำนวนเท่าไรจึงจะมีความเหมาะสมในการเสียภาษี การคำนวณภาษีควรคำนวณจากขนาดการถือครองที่ดินควบคู่กับมูลค่าของที่ดินแต่ละพื้นที่ รวมทั้ง การเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าควรเก็บเฉพาะที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการถือครองที่ดินมากกว่า

๒.๗ ปัจจุบันข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีอยู่ไม่ตรงตามความเป็นจริงหากร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับต้องมีการจัดทำระบบข้อมูลใหม่ทั้งหมดและต้องออกแบบฐานข้อมูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลการถือครองที่ดินในการดำเนินการต่อไปได้

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

๑. หลักการและเหตุผล

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบกับมีประชาชนจำนวนมากได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลายาวนาน มีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐในอดีต ความไม่ชัดเจนของเขตที่ดินของรัฐ ความยากจน และการไร้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยที่ทางราชการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ การปล่อยให้มีการครอบครองที่ดินของรัฐต่อไปก็จะยิ่งทำให้ปัญหาลุกลามมากขึ้น การจัดการที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่ก็มิได้มีหลักประกันว่าจะไม่เกิดการขยายการครอบครองที่ดินของรัฐอีก จึงควรนำหลักการสิทธิชุมชนมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้และส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยชุมชนควบคุมสมาชิกชุมชนกันเอง เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน นอกจากนั้นเพื่อการส่งเสริมการจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินของเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

/๒. ลักษณะการรับรองสิทธิ...

๒. ลักษณะการรับรองสิทธิในรูปแบบโฉนดชุมชน

กำหนดให้โฉนดชุมชนเป็นสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันหรือมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชน ในกรณีที่ดินของรัฐ โฉนดชุมชนเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินร่วมกันของชุมชน ทั้งนี้ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมายเดิม และในกรณีของที่ดินเอกชน โฉนดชุมชนนอกจากเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนแล้ว ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ห้ามมิให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์จำหน่าย ถ่ายโอนโฉนดชุมชน เว้นแต่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือเป็นการโอนตามที่บทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดไว้

๓. ชุมชนที่มีสิทธิยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชน

กำหนดให้ชุมชนที่มีสิทธิยื่นขอโฉนดชุมชน ประกอบด้วยชุมชน ๓ ประเภท คือ (๑) ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐมาก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ (๒) ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทอื่นๆ (เช่น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นส.๓ หรือ นส.๓ ก. หรือโฉนดซึ่งชุมชนร่วมกันจัดซื้อ) แต่มีความประสงค์จัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และ (๓) เป็นชุมชนกรณีมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ทำกินของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

ทั้งนี้ ชุมชนที่จะยื่นขอโฉนดชุมชนต้องมีการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการโฉนดชุมชนกำหนด โดยชุมชนนั้นต้องมีการจัดองค์กรภายในชุมชน มีคณะกรรมการของชุมชนคณะหนึ่งเป็นผู้แทนของชุมชน มีข้อกำหนดหรือระเบียบในการบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน

ในกรณีที่ชุมชนใดรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว ให้คณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนนั้นเป็นคณะกรรมการชุมชนและมีสิทธิยื่นขอโฉนดชุมชนตามกฎหมายนี้ได้

๔. หน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

กำหนดให้คณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำหรือปรับปรุงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกในชุมชน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมของสมาชิกในชุมชนโดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของชุมชนแต่ละพื้นที่

/(๒) จัดทำและ...

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงความมั่นคงที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการโฉนดชุมชนกำหนด

๕. คณะกรรมการโฉนดชุมชนและสำนักงาน

กำหนดให้คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน ผู้แทนส่วนราชการประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวนห้าคน ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และผู้เชี่ยวชาญจำนวนสองคน โดยมีเลขาธิการสำนักงานโฉนดชุมชนเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

(๑) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสม ของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับโฉนดชุมชน

(๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

/(๔) พิจารณา...

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน หรือการเพิกถอนโฉนดชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

(๖) ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๗) วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการตาม (๑)

(๙) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม

๖. กระบวนการในการพิจารณา ตรวจสอบและการอนุญาตโฉนดชุมชน กำหนดให้มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ : ชุมชนที่ต้องการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ให้คณะกรรมการชุมชนยื่นคำขอโฉนดชุมชนต่อสำนักงานโฉนดชุมชน โดยมีเอกสารประกอบด้วย

(๑) แบบคำขอรับโฉนดชุมชน

(๒) แผนที่สังเขปของชุมชนและบริเวณโดยรอบที่จะขอจัดโฉนดชุมชน

(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน ความสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชน

/(๖) ข้อเสนอและ...

(๖) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร รวมทั้งแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการโฉนดชุมชน

(๗) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ขั้นตอนที่ ๒ : สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชนทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ในการตรวจสอบ คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน กรณีที่มีความจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

ขั้นตอนที่ ๓ : เสนอคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการแนบท้ายด้วยก็ได้

ในกรณีคณะกรรมการโฉนดชุมชนไม่ให้ความเห็นชอบ ให้สำนักงานแจ้งต่อชุมชน และชุมชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวันเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

ขั้นตอนที่ ๔ : เมื่อคณะกรรมการโฉนดชุมชนให้ความเห็นชอบแล้วให้ถือว่าเป็นการรับรองชุมชนให้ได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ข้อกำหนดหรือระเบียบในการจัดการโฉนดชุมชนที่ยื่นคำขอไว้นั้นสามารถใช้บังคับได้ ในกรณีที่ชุมชนจะขอแก้ไขกฎระเบียบชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ขั้นตอนที่ ๕ : ให้สำนักงานโฉนดชุมชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นกันแนวเขตที่ดินร่วมกับชุมชนตามที่คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติและออกหนังสือรับรองให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการรับรองให้แก่ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

๗. การเพิกถอนสิทธิชุมชนและกรณีชุมชนขอยกเลิกการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน กำหนดไว้ ๒ กรณีดังนี้

(ก) กรณีการเพิกถอนสิทธิ

กรณีชุมชนฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ได้รับโฉนดชุมชน อาจถูกคณะกรรมการโฉนดชุมชนพิจารณาเพิกถอนโฉนดชุมชน โดยมีขั้นตอนและกระบวนการดังนี้

(๑) ให้สำนักงานโฉนดชุมชนมีหนังสือแจ้งเตือนชุมชนเพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

/(๒) ในกรณี...

(๒) ในกรณีที่ชุมชนไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ให้สำนักงานโฉนดชุมชนมีหนังสือแจ้งเตือนต่อชุมชนอีกครั้งพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินเก้าสิบวัน

(๓) ในกรณีที่ชุมชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้สำนักงานโฉนดชุมชนนำเสนอคณะกรรมการโฉนดชุมชนเพื่อพิจารณาเพิกถอน

(๔) หากคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติเพิกถอน ให้แจ้งหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินตามกระบวนการตามปกติต่อไป

(ข) กรณีชุมชนขอยกเลิกสิทธิ

กรณีชุมชนซึ่งได้รับโฉนดชุมชนแต่ไม่ประสงค์จะบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนแล้ว สามารถดำเนินการขอยกเลิกโฉนดชุมชน โดยมีขั้นตอนและกระบวนการดังนี้

(๑) ให้ชุมชนแจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการยุติการจัดการโฉนดชุมชนและที่เกี่ยวข้อง ทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อทางราชการ เป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการยุติ

(๒) เมื่อคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติให้เพิกถอนแล้ว ให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการจัดการโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

๘. การต่อใบอนุญาต

กำหนดให้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนที่ประสงค์จะจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชนต่อไป ยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการรับรองให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนนั้นต่อไป

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

๑. หลักการและเหตุผล

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ประเทศไทยมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันพบว่า เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนจำนวนมากขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยอันเนื่องมาจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ประกอบกับรัฐต้องดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และดำเนินการให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

/ดังนั้น...

ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่ออยู่อาศัยของคนจน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. วัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

กำหนดให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยธนาคารที่ดินมีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ด้านได้แก่

(๑) เพื่อการปฏิรูปที่ดินให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(๒) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(๓) เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

๓. แหล่งที่มาของงบประมาณกองทุน

กำหนดให้ธนาคารที่ดินได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

(๑) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

(๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๔) ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าตามที่มีกฎหมายกำหนด

(๕) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศและเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๖) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์

(๗) ดอกผลหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคารที่ดิน

๔. อำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรและคนยากจน ให้ธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดซื้อหรือดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือเอกชน เพื่อนำมาให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

/(๒) ให้กู้ยืมเงิน...

(๒) ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง

(ข) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดิน

(ค) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจากการขายฝากที่ดิน

(ง) เพื่อให้ผู้กู้ใช้ในการลงทุนปรับปรุงพัฒนาที่ดินหรือขยายการทำประโยชน์

(จ) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๓) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพยสิทธิ ครอบครอง เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ จำนำหรือรับจำนำ จำนองหรือรับจำนอง ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) บริหารจัดการที่ดินที่ผู้มีกรรมสิทธิ์สิทธิมอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนเช่าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคารที่ดิน

(๕) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(๖) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๗) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๘) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

(๙) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงิน หรือค้ำประกันเงินกู้และค่าดำเนินการอื่นๆ

(๑๐) จัดหาทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

(๑๑) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๑๒) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๓) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๔) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๑๕) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

/๕.การบริหาร...

๕. การบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการธนาคารที่ดิน" มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร จำนวนสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนสถาบันเกษตรกร กรรมการผู้แทนผู้ยากจน จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนผู้ยากจน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการจัดการที่ดิน ด้านเกษตรกรรม และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน

(๓) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุม ดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินในเรื่องต่าง ๆ

(๕) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินและตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

๖. ข้อจำกัดของที่ดินซึ่งเกษตรกรหรือคนยากจนได้มาจากการสนับสนุนทางการเงินของธนาคารที่ดิน

ที่ดินที่บุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ไปโดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินของธนาคารที่ดิน มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

(๑) จะแบ่งแยกไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน

(๒) จะให้ผู้อื่นเช่าไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน

/(๓) จะโอนไป...

(๓) จะโอนไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่ ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมซึ่งพินัยกรรมกำหนดให้เฉพาะทายาทโดยธรรมเท่านั้น โอนไปยังเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรโดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน หรือโอนให้แก่ธนาคารที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม (๑) (๒) (๓) ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

๗. การกำกับดูแล

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

๑. หลักการและเหตุผล

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นเวลานาน โดยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด แต่ยังปรากฏปัญหาสำคัญในสังคมไทย นั่นคือ ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอยู่กับคนบางกลุ่มของประเทศเท่านั้น ในขณะที่คนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนยากจนและเกษตรกรรายย่อยไม่มีที่ดินถือครองหรือไม่มีโอกาสในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรและเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ นอกจากนั้นยังมีการถือครองที่ดินไว้โดยมิได้ทำประโยชน์ แต่เป็นการถือครองไว้เพื่อการเก็งกำไร

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และทำให้เกิดการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมทั้งรัฐต้องดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัย จึงสมควรให้มีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า เป็นกลไกในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและทำให้เกิดการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. คณะกรรมการภาษีที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการภาษีที่ดินจำนวน ๑๗ คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนสี่คน ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวนสองคน ซึ่งได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชน

ผู้แทนสถาบันเกษตรกรจึงได้รับการสรรหาจากตัวแทนสถาบันเกษตรกรจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน ซึ่งประธานและกรรมการร่วมกันพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดิน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการภาษีที่ดิน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ให้ความเห็นชอบการยกเว้นภาษี รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนด

๓. ประเภทของที่ดินที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าและอัตราภาษี

กำหนดให้ผู้มีที่ดินขนาดเกินกว่าห้าสิบไร่ขึ้นไป มีหน้าที่ต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับที่ดินที่ตนถือครองอยู่ อัตราภาษีที่จัดเก็บสำหรับที่ดิน ขึ้นอยู่กับขนาดการถือครองและประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยจำแนกดังนี้

(๑) ที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ ที่ดินที่ใช้ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกเหนือจากพื้นที่เกษตรกรรม เช่น ที่ดินที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย

(๓) ที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์

๔. การยกเว้นภาษีที่ดินในที่ดินบางประเภท

กำหนดให้ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินดังต่อไปนี้ได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าดังนี้

(๑) ที่ดินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

(๒) ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ที่มิได้หาผลประโยชน์

(๓) ที่ดินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐหรือในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยมิได้ใช้หาผลประโยชน์

(๔) ที่ดินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ หบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อต้องยกเว้นภาษีให้ตามข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามสนธิสัญญาหรือความตกลงอื่นใด

/(๕) ที่ดินที่เป็น...

(๕) ที่ดินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(๖) ที่ดินของสภากาชาดไทย โดยมิได้ใช้หาผลประโยชน์

(๗) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานสาธารณะหรือฌาปณสถานสาธารณะ โดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน

(๘) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินนั้นมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น

(๙) ที่ดินตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๕. การกำหนดฐานภาษีและการคำนวณภาษี

กำหนดให้ฐานภาษีเพื่อการคำนวณภาษี ได้แก่ มูลค่าของที่ดินทั้งหมด ซึ่งได้จากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ทั้งนี้กรณีที่ดินที่ไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์ไว้ การคำนวณมูลค่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

๖. อัตราภาษี

กำหนดให้มีการคำนวณอัตราภาษีตามประเภทการใช้ที่ดิน ดังนี้

(๑) ที่ดินที่ใช้ในการประกอบการเกษตร

- มากกว่า ๕๐ ไร่ – ๑๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๐.๕
- มากกว่า ๑๐๐ ไร่ – ๕๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๐.๗๕
- มากกว่า ๕๐๐ ไร่ – ๑,๐๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑
- มากกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑.๒๕

(๒) ที่ดินที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย

- มากกว่า ๕๐ ไร่ – ๑๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๐.๗๕
- มากกว่า ๑๐๐ ไร่ - ๕๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑
- มากกว่า ๕๐๐ ไร่ - ๑,๐๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑.๒๕
- มากกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑.๕๐

(๓) ที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์

- มากกว่า ๕๐ ไร่ – ๑๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑
- มากกว่า ๑๐๐ ไร่ - ๕๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑.๒๕

/- มากกว่า ๕๐๐...

- มากกว่า ๕๐๐ ไร่ - ๑,๐๐๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๑.๕๐

- มากกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป เสียภาษีอัตราร้อยละ ๒

๗. การสำรวจและการจัดทำบัญชีรายการที่ดิน

กำหนดให้กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการสำรวจที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีที่ดิน ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเห็นว่าบัญชีรายการที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นไม่ถูกต้อง ผู้เสียภาษีสามารถยื่นคำร้องแจ้งไปยังอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ อันมีผลทำให้ที่ดินต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือต่ำลง ให้ผู้เสียภาษีแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อกรมที่ดินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือผู้เสียภาษีรู้ถึงเหตุดังกล่าว

๘. การจัดสรรภาษี

กำหนดให้ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นแล้ว ให้จัดสรรเงินภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้ร้อยละเจ็ดสิบให้แก่ธนาคารที่ดิน เพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน และร้อยละสามสิบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนของขนาดที่ดินที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้จัดสรรเงินภาษีที่จัดเก็บได้ร้อยละเจ็ดสิบให้แก่สถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอ พร้อมร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติมาเพื่อพิจารณา

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)
ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๒๘ มกราคม ๒๕๕๘